

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉFORME
DU
Régime des Chemins de Fer
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 16 Juin 1921, à 4 heures 30

PAR

Joseph KAPLAN

Président : M. TRUCHY

Suffragants : MM. WAHL } Professeurs
RIST }

LYON

IMPRIMERIE DU SUD-EST

JEAN DEPRELLE

Imprimeur-Editeur

3, Avenue de la Bibliothèque, 3

1921

LA RÉFORME
du Régime des Chemins de Fer
EN FRANCE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA RÉFORME
DU
Régime des Chemins de Fer
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences politiques et économiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 16 Juin 1921, à 4 heures 30

PAR

Joseph KAPLAN



Président : M. TRUCHY

Suffragants : MM. WAHL } Professeurs
RIST }



LYON
IMPRIMERIE DU SUD-EST
JEAN DEPRELLE
Imprimeur-Editeur
3, Avenue de la Bibliothèque, 3

1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

COLSON. — Les Chemins de fer et le Budget, Paris 1896.

— Abrégé de la Législation des Chemins de fer,
Paris 1903.

PICARD. — Les Chemins de fer français. Etude historique.

KAUFMANN. — La politique française en matière de chemins
de fer, traduit par Hamon, Paris 1900.

CH. DALLOZ. — Code administratif.

H. LORIN. — Rapport à la Chambre des députés au nom
de la Commission des Travaux publics, 1920,
annexe 1456.

MAUNOURY ET DUTREIL. — Avis au nom de la Commission des
Finances, 1920, annexe 1497.

F. RABIER. — Rapport au Sénat, 1920, annexe 627.

ALLIX. — *Revue Politique et Parlementaire*, nov. 1920.
L'Economiste français, 22 janvier 1921.

INTRODUCTION

Le malaise des transports, persistant après la guerre, a posé un problème urgent. Nul ne soutient que le régime actuel de nos grands réseaux de Chemins de fer puisse être désormais maintenu. Quelque opinion qu'on ait sur les Conventions de 1883, il faut avouer que, dès avant la guerre, un bon nombre d'esprits désiraient une modification de notre régime ferroviaire qui ne laissait pas assez d'influence à l'Etat pour faire prévaloir les vues d'intérêt général. La nécessité d'une réforme s'est imposée avec évidence au cours des hostilités et n'a cessé de s'affirmer. Cette nécessité même commande de ne pas avoir peur des réformes hardies, mais aussi de se défier des expériences aventureuses.

C'est sur la considération des réalités pratiques, et non sur des systèmes doctrinaires, qu'il faut fonder le nouveau régime. Sans doute, il n'est pas possible de légiférer à l'heure actuelle, dans le domaine des chemins de fer, comme on l'eût fait il y a près d'un siècle, et sans tenir compte de l'évolution. Et ce serait une méthode déplorable que de faire table rase du passé. Mais il ne faut pas

non plus, sous prétexte de respecter les traditions, s'attarder dans la routine.

Les deux thèses qui, depuis la naissance de l'industrie ferroviaire, se sont constamment affrontées : celle de l'étatisme et celle de la liberté, se trouvent toujours en présence. Moins que jamais leur jugement ne peut être tranché par un jugement « a priori ».

La complexité du problème requiert une grande attention. Les développements des chemins de fer ont suscité toute une série de lois, de décrets, de règlements, mêlé intimement les finances et l'administration de l'Etat à celles des Compagnies, créé des obligations et des précédents.

Le but est d'harmoniser, dans la plus large mesure possible, les intérêts en présence : ceux du public, ceux de l'Etat, ceux des Compagnies, ceux du personnel.

Quelle est la formule de cette conciliation ?

Le projet du gouvernement, déposé le 18 mai 1920, n'est pas encore devenu loi.

La Chambre des députés a voté ce projet auquel est annexée une convention où sont établis les principes et les dispositions d'un nouveau régime. Projet et convention sont actuellement à l'étude au Sénat.

Nous nous proposons d'exposer et d'apprécier le nouveau régime des Chemins de fer, tel qu'il est conçu dans ces documents.

Dans une première partie de cette étude, nous décrivons brièvement la formation du régime actuel, les traits

généraux de ce régime, et nous en marquerons les résultats.

Dans une deuxième partie, nous envisagerons la question de la réforme du régime des Chemins de fer, suivant les diverses propositions émises en cette matière, et, surtout, suivant le projet du gouvernement.

PREMIÈRE PARTIE

Le Régime actuel des Chemins de Fer

CHAPITRE I

HISTORIQUE (1)

L'industrie des Chemins de fer s'est, au début, développée très lentement en France. Les premières voies ferrées, notamment celle à traction de chevaux de Saint-Etienne à la Loire, en 1823, et celles à traction mécanique de Paris à Saint-Germain, en 1835, et de Paris à Versailles, en 1837, n'avaient qu'un faible parcours et étaient entreprises sans plan d'ensemble.

Un progrès important fut réalisé par la loi du 11 juin

(1) Colson : *Les Chemins de fer et le budget* 1896, et *Abrégé de la Législation des chemins de fer* 1903.

Picard : *Les Chemins de fer français*. (Etude historique).

1842 qui établit le plan général de notre premier réseau (art. 1) et fixa le mode d'exécution des lignes à créer. Cette loi, modifiée par celle du 19 juillet 1845, laissait à la charge de l'Etat la plus grande partie de la dépense : acquisition des terrains, terrassements, ouvrages d'art, stations. Elle attribuait l'exploitation à des Compagnies fermières, chargées des autres dépenses : fournitures et pose des rails, matériel et frais d'exploitation, frais d'entretien et de réparation du chemin et du matériel (art. 2 à 6). A l'expiration du bail, la valeur de la voie ferrée et du matériel devait être remboursée à la Compagnie par l'Etat ou le nouveau concessionnaire (art. 7).

La loi de 1842 amena la création de lignes assez nombreuses et prospères. Mais cette situation fut altérée par une spéculation excessive, la crise financière de 1847 et la révolution de 1848.

Le parti démocratique, sous le gouvernement de juillet, s'était toujours montré en principe partisan du système de l'exécution par l'Etat. M. de Lamartine avait même, lors de la discussion de 1838, donné à la thèse de l'étatisation l'appui de son éloquence. Le pouvoir issu de la Révolution de février devait naturellement s'inspirer de ces conceptions et réagir contre le système qui avait prévalu de 1843 à 1848. Le 17 mai 1848, M. Duclerc, ministre des finances de la République, vint, au nom de la Commission du Pouvoir exécutif, exposer à l'Assemblée Nationale un plan de rachat des Chemins de fer par l'Etat. Ce plan fut emporté par le torrent des événements. Mais peu après, l'Etat dut prononcer la déchéance de plu-

sieurs compagnies, en mettre d'autres sous séquestre et même racheter celle de Paris à Lyon.

Sous le Second Empire, l'industrie des Chemins de fer prit un essor considérable grâce à la prospérité générale du pays et à diverses mesures, parmi lesquelles il faut mentionner l'augmentation de la durée des concessions, portée à 99 ans, la fusion de la plupart des Compagnies en six grandes Compagnies, du Nord, de Paris à Lyon et à la Méditerranée, de l'Est, de l'Ouest, de l'Orléans et du Midi. Mais, par suite de la crise économique générale de 1857, et de l'accroissement de lignes secondaires peu productives, les compagnies durent recourir à l'appui de l'Etat. Celui-ci leur accorda des avantages importants par les conventions de 1859 dites « de Franqueville » (loi du 11 juin 1859), remaniées en 1863 et 1869.

Ces conventions ont mis en jeu les garanties d'intérêts d'une part, le partage des bénéfices d'autre part, créant ainsi, au regard de l'Etat et des Compagnies, des droits et des obligations réciproques. Elles ont, en outre, posé un principe qui a servi de base à toutes les conventions qui sont postérieurement intervenues jusqu'en 1883; celui de la division du réseau de chaque compagnies en deux groupes de lignes, l'ancien réseau, composé en général des grandes artères concédées avant 1859 et le nouveau réseau, formé notamment des lignes qui ont été concédées depuis 1859, chacun de ces groupes comportant deux comptes distincts des produits nets d'exploitation. Les conventions de 1859 ont été modifiées en 1863, 1868 et 1869 et en 1875.

Pour bien comprendre le concours financier de l'Etat, tel qu'il a été organisé par les conventions dont il s'agit, il convient de rappeler qu'elle était la situation avant 1859. Jusqu'à cette époque, l'intervention financière de l'Etat dans les dépenses de construction et d'établissement des Chemins de fer s'étaient présentée sous diverses formes : prêts en argent, subventions en argent, subventions en nature, garantie d'intérêt, partage des bénéfices d'exploitation entre l'Etat et les Compagnies.

Dans le système de la convention de 1859, l'Etat, pour faire construire certaines lignes par les concessionnaires, leur a parfois accordé des subventions.

Il n'y avait pas de garantie d'intérêts pour l'ancien réseau. Celui-ci était exploité aux risques et périls des Compagnies. Sur les produits nets de cet ancien réseau, les Compagnies n'avaient droit qu'à une somme déterminée appelée *revenu réservé* qui comprenait le dividende à distribuer aux actionnaires d'après le chiffre fixé par les conventions, les sommes nécessaires pour assurer le service, en intérêt et amortissement, des obligations émises pour l'exécution des lignes de l'ancien réseau, une somme représentant à forfait la différence entre les intérêts et l'amortissement garanti par l'Etat pour les dépenses d'établissement du nouveau réseau et les charges des emprunts contractés pour le même objet par les Compagnies. Après prélèvement du revenu réservé, tout l'excédent des recettes devait être déversé sur le nouveau réseau et s'ajoutait au produit de ce réseau pour diminuer d'autant les garanties de l'Etat.

Pour le nouveau réseau seul fonctionnait la garantie d'intérêts de l'Etat. Celui-ci garantissait pendant cinquante ans, à partir du 1^{er} janvier 1865, l'intérêt à 4 % et l'amortissement au même taux, ce qui fait : Fr. 4.655 % du capital d'établissement des lignes qui le composaient. Si les produits nets d'exploitation du nouveau réseau, augmentés par le déversement de l'excédent des recettes de l'ancien réseau, étaient inférieurs à Fr. 4.655 %, l'Etat devait payer la différence. S'ils étaient supérieurs, le surplus devait être employé à rembourser à l'Etat du montant des avances qu'il aurait pu faire. A défaut d'avances, ce surplus appartenait aux actionnaires jusqu'à un maximum déterminé ; et le surplus était partagé entre la Compagnie et l'Etat.

Les sommes payées par l'Etat à titre de garantie d'intérêts n'étaient qu'une avance, devenant remboursable, avec intérêts à 4 %, dès que les produits nets d'exploitation du nouveau réseau majorés comme il a été dit, dépasseraient le taux de 4.665 % du capital de premier établissement. A l'expiration de la concession ou en cas de rachat par l'Etat si l'Etat était encore créancier à raison des avances faites à titre de garantie d'intérêts, le montant de sa créance viendrait en compensation avec la somme due à la Compagnie sur la valeur du matériel de l'ancien et du nouveau réseau, formant ainsi le gage de la créance de l'Etat.

Un des éléments les plus importants de la garantie d'intérêts était la fixation des sommes nécessaires pour assurer le service des emprunts contractés pour l'établis-

sement des lignes. Les conventions de 1859 fixaient le chiffre maximum du capital de premier établissement pour l'ancien et pour le nouveau réseau.

Ces conventions n'avaient pas prévu les dépenses nécessaires aux travaux complémentaires. Il fut admis, dans les conventions de 1863, que si, après la clôture des comptes d'établissement, les compagnies étaient obligées d'effectuer des travaux complémentaires, elles pouvaient être autorisés, par décret rendu en Conseil d'Etat, à en prélever l'intérêt et l'amortissement avant tout partage de bénéfices. Puis, sur les conventions de 1868-1869, on accorda aux Compagnies le droit d'ajouter au capital de premier établissement le montant des travaux complémentaires régulièrement approuvés (1).

Enfin, en ce qui concerne le partage des bénéfices, ses conditions variaient avec chaque Compagnie au point de vue du taux et du mode de calcul. D'ailleurs, au 31 décembre 1882, les résultats de l'exploitation des divers réseaux n'avaient pas encore permis d'arriver au partage des bénéfices. L'Est, le Midi et l'Orléans avaient seulement remboursé à l'Etat 45 millions. Les Compagnies du Nord et de Lyon n'avaient pas fait appel à la garantie d'intérêts.

(1) Les Conventions de 1859 ont donné lieu, au point de vue de la garantie d'intérêt, et, en particulier, de l'établissement des comptes des Compagnies, à de nombreuses décisions contentieuses. (Ch. Dalloz, code administratif T. 3, p. 1431).

CHAPITRE II

LE PLAN DE FREYCINET ET LES CONVENTIONS RAYNAL (1)

Après la guerre de 1870, l'annexion à l'Allemagne de l'Alsace et de la Lorraine entraîne la perte d'une partie du réseau de l'Est, de nouvelles conventions avec cette Compagnie, et le rachat des lignes situées dans les pays annexés. Nous examinerons plus loin la constitution du réseau de l'Etat, en 1878, sur le rachat de lignes improductives, dans l'Ouest principalement.

Un vaste programme de travaux publics, appelé alors plan Freycinet, comportait le classement et l'exécution par l'Etat d'environ 12.000 kilomètres de lignes constituant le troisième réseau, disséminées sur tout le territoire, et dont la dépense devait être supportée par le budget sur ressources extraordinaires.

L'exécution de ce plan fut l'objet de trois lois. La loi du 18 mai 1878 autorisa le rachat par l'Etat d'un certain nombre de lignes d'intérêt général ou local, en construction ou en exploitation. L'Etat, prenant à sa charge ces

(1) Voir les auteurs cités au début de chapitre précédent.

travaux devait se procurer les fonds nécessaires au moyen de l'émission d'un nouveau type de rente 3 % amortissable en 75 ans. La loi du 17 juillet 1879 classait 181 lignes dans le réseau des chemins de fer d'intérêt général. La loi du 18 juillet 1879 classait dans le même réseau plusieurs lignes d'Algérie nouvelles ou déjà concédées à titre d'intérêt local.

L'exécution de ce plan, qui portait généralement sur des lignes improductives, devait être très onéreux pour l'Etat. Celui-ci devait recourir lui-même au crédit public pour l'établissement du troisième réseau et supporter les insuffisances d'exploitation de lignes pour la plupart improductives qui, en servant d'affluents aux anciens réseaux, devaient en accroître le trafic.

C'est en partie, pour remédier à cette situation et pour permettre l'achèvement du troisième réseau, que l'Etat a conclu avec les grandes Compagnies les conventions de 1883. Ces conventions signées par M. Raynal, sous le ministère Jules Ferry, ont été approuvées par une loi du 20 novembre 1883.

Les conventions de 1883 ont eu pour effet de régler les charges incombant respectivement à l'Etat et aux Compagnies dans l'établissement des lignes à construire, d'obliger les Compagnies à desservir les nouvelles lignes d'une manière déterminée ; de leur imposer des réductions de tarifs, en cas de réduction éventuelle de l'impôt sur les chemins de fer, de régler la garantie d'intérêts sur de nouvelles bases, de réduire la part des Compagnies dans le partage des bénéfices ; de mettre, en fait,

pour un long terme, les Compagnies à l'abri du rachat ; de fixer la durée pendant laquelle les lignes nouvelles doivent, en cas de rachat, être reprises au prix de premier établissement.

En ce qui concerne les charges respectives de l'Etat et des Compagnies dans l'établissement et l'exploitation des nouvelles lignes, l'Etat prend, en général, à sa charge les dépenses, d'établissement des lignes du troisième réseau concédées aux Compagnies : acquisition de terrains, percement de tunnels, infrastructure, frais généraux, frais de personnel pendant la construction. Les Compagnies construisent les lignes pour le compte de l'Etat et avancent les fonds nécessaires. L'Etat leur remboursera par annuités, jusqu'à concurrence d'un maximum fixé, d'accord après l'approbation des projets d'exécution, les dépenses ainsi faites par les Compagnies, y compris l'intérêt et l'amortissement des sommes qu'elles se sont procurées au moyen de l'émission d'obligations. D'autre part, les Compagnies supportent, dans une certaine mesure, les frais de superstructure. Elles ont pris, en outre, l'engagement de fournir à l'Etat une contribution de 25.000 fr. par kilomètre, réduite ensuite de moitié pour certaines lignes. D'ailleurs l'Etat s'est réservé, dans les conventions de 1883, la faculté de faire exécuter lui-même par ses ingénieurs, les travaux incombant aux Compagnies, quand les évaluations de ces premières lui paraissent exagérées.

Dans tous les cas, les Compagnies fournissent à leurs frais le matériel roulant, ainsi que le matériel, le mobilier, l'outillage des gares, et, pour certaines d'entre elles,

les approvisionnements. L'exploitation du nouveau réseau est à la charge des Compagnies. Pendant la période de construction, et jusqu'à l'achèvement du nouveau réseau, les insuffisances de ces lignes sont portées au compte de premier établissement. Chaque année, en vertu des conventions de 1883, la loi de finances fixe le maximum de la somme à consacrer aux travaux à exécuter pendant l'année, soit par les Compagnies, soit par l'Etat, à l'aide des fonds que les Compagnies mettent à sa disposition, et sans y comprendre le matériel roulant, elle détermine également la somme à constituer sur ce maximum sous forme d'avances remboursables en annuités. Les Compagnies peuvent exécuter tous les travaux complémentaires reconnus nécessaires et autorisés par le ministre. Elles acquittent ces dépenses au moyen d'émission d'obligations, comme les dépenses faites pour l'établissement du réseau. Le ministre ne peut d'ailleurs les autoriser que dans la limite du maximum fixé par la loi de finances.

Les Compagnies sont tenues d'entretenir constamment en bon état ce chemin de fer et ses dépendances. L'exploitation technique a été réglementée par de nombreuses circulaires ministérielles et arrêtés, indépendamment des dispositions contenues à ce sujet dans l'ordonnance du 15 novembre 1846, modifiée par le décret du 1^{er} mars 1901.

En ce qui concerne la garantie d'intérêts, les conventions de 1883 ont consacré un régime tout différent de celui des conventions de 1859. La distinction entre l'ancien et le nouveau réseau a été supprimée ; il n'y a plus qu'un seul compte d'exploitation. Donc plus de revenu réservé

et plus de déversoir de partie des recettes en excédent de l'ancien réseau sur le nouveau. La garantie d'intérêts ne fonctionne que si les produits nets d'exploitation de tout le réseau sont insuffisants, pour assurer le service des emprunts contractés en vue de l'ensemble des réseaux, et pour parfaire la somme nécessaire à la distribution des dividendes réservés ou garantis par les conventions. Si les produits nets de l'exploitation donnent un excédent, celui-ci doit être d'abord employé à rembourser les avances faites à titre de garantie de l'Etat ; et, s'il existe une somme disponible, elle constitue le bénéfice à partager avec l'Etat (1).

La garantie d'intérêts accordée par l'Etat n'est consentie qu'à la condition qu'il sera remboursé de ses avances avec les intérêts simples à un taux déterminé ; et à l'expiration de la concession ou en cas de rachat, si l'Etat est à ce titre créancier d'une Compagnie, le montant de sa créance est compensé avec les sommes qu'il peut devoir à la Compagnie aux termes du cahier des charges.

Toutefois, les Compagnies du Nord et de Lyon n'ayant pas eu recours, jusqu'en 1882, à la garantie d'intérêts, se sont trouvées dans une situation exceptionnelle. Pour elles, le principe que la garantie était limitée aux insuffisances de recettes du nouveau réseau a été maintenu. Elles eurent cependant comme les autres, un compte unique des recettes et des dépenses du réseau. Sur l'ensemble des produits nets d'exploitation, ces Compagnies ont

(1) Picard, tome 2, p. 307 et suiv.

été autorisées à prélever une certaine somme pour assurer aux actions un dividende déterminé appelé pour cette raison le dividende réservé.

Ajoutons, qu'au point de vue de la durée de la garantie, les conventions de 1883 ont apporté pour certaines Compagnies des modifications importantes.

Les conventions de 1883 ont enfin établi que les bénéfices de l'exploitation, lorsqu'ils seront insuffisants pour permettre de distribuer aux actionnaires, en plus du dividende réservé ou garanti, un dividende supplémentaire dont le maximum est déterminé pour chaque Compagnie, seront partagés dans la proportion des deux tiers pour l'Etat et d'un tiers pour la Compagnie. Mais le partage des bénéfices ne commence qu'après que les Compagnies ont remboursé les avances qu'elle ont reçues de l'Etat à titre de garantie d'intérêts.

Les conventions Raynal ont été violemment critiquées par les adversaires du régime des concessions. Sans doute elles accordaient aux Compagnies des avantages nouveaux, notamment en élargissant la garantie d'intérêts qui fonctionne désormais sans distinction entre l'ancien réseau et le nouveau et qui fut étendue du capital obligations au capital actions, un certain dividende étant assuré aux actionnaires. Mais il faut considérer, d'autre part, que les Compagnies prenaient à leur charge un réseau improductif et s'engageaient à construire et à exploiter les lignes de faible rapport (3^e réseau) ; que la part réservée à l'Etat dans les bénéfices au delà du dividende réservé était élevée de la moitié aux deux tiers ; enfin que l'Etat voyait

son réseau amélioré, non seulement parce que ce réseau devenait moins disséminé que par le passé, mais aussi parce qu'il trouvait accès à Paris grâce au passage permanent assuré aux convois de l'Etat sur les lignes de la Compagnie de l'Ouest.

CHAPITRE III

LES CHEMINS DE FER DE L'ETAT

La loi du 18 mai 1878 a incorporé, au réseau des Chemins de fer d'intérêt général, 17 lignes d'intérêt secondaire ou local du centre et du sud-ouest exploitées par cinq compagnies, dont celles des Charentes (art. I). En vertu de cette loi, un décret en Conseil d'Etat devait déterminer les indemnités dues aux départements, les conventions provisoires conclues entre l'Etat et les Compagnies étaient approuvées (art. 2), une loi de finances devait créer les ressources destinées au paiement de l'indemnité de rachat fixée par des arbitres (art. 3), enfin, le ministre des Travaux publics était chargé d'assurer l'exploitation des lignes construites ultérieurement par l'Etat, les unes ont été cédées à plusieurs des grandes Compagnies, les autres ont formé le réseau de l'Etat qui s'est plus tard accru, soit d'échanges avec les Compagnies en vertu des conventions de 1883, soit du rachat de la Compagnie de l'Ouest.

En 1908, l'Ouest devait 40 % de la dette totale des Compagnies. Il était dès lors, évident que cette Compagnie resterait toujours incapable de se libérer. L'opération du

rachat fut donc décidée. Ce fut, on peut le dire, une grave imprudence, technique et financière, que de doubler par ce rachat le réseau ancien de l'Etat à un moment où lui-même était très touché par la crise générale. Par là, on a augmenté les embarras d'un service non encore assis, mené au jour le jour, indéfiniment provisoire, depuis 1878.

La loi du 13 juillet 1908 a autorisé le ministre des Travaux publics à procéder au rachat du réseau de l'Ouest. Les conditions provisoires d'exploitation après l'achat et les mesures financières nécessitées par le rachat ont été fixées par la loi du 18 décembre 1908 qui a incorporé aux chemins de fer de l'Etat le réseau de l'Ouest et chargé le ministre des Travaux publics d'en assurer l'exploitation provisoire, soumis l'exploitation provisoire du réseau racheté aux mêmes règles administratives que le réseau de l'Etat et décidé que les recettes et les dépenses de cette exploitation feraient l'objet d'un budget général de l'Etat. Un arrêté du ministre des Travaux publics du 25 décembre 1908 a décidé que le réseau racheté serait exploité par l'administration des chemins de fer de l'Etat, conformément aux lois et règlements en vigueur, ainsi qu'au cahier des charges des chemins de fer d'intérêt général annexé à la loi du 4 décembre 1875. Il a maintenu provisoirement les traitements du personnel. Enfin la loi du 21 décembre 1909 a approuvé la convention provisoire passée le 28 octobre 1909 entre les ministres des Travaux publics et des Finances et la Compagnie de l'Ouest pour le règlement amiable du prix de rachat.

D'après cette convention, l'Etat a racheté à partir du 1^{er} janvier 1909 la concession des lignes du réseau de l'Ouest ; il a repris les immeubles et objets mobiliers en dépendant ainsi que divers réserves, fonds et valeurs. Il s'est engagé à payer annuellement à la Compagnie jusqu'au 31 décembre 1956 une somme de 11.550.000 francs, laquelle sera réduite à 6.300.000 francs, pour les cinq dernières années et une somme égale aux charges effectives de tous les emprunts réalisés par la Compagnie. -

Rappelons d'ailleurs le régime administratif et financier des Chemins de fer de l'Etat.

L'organisation administrative des chemins de fer de l'Etat a été réglée, d'abord par un décret du 25 mai 1878, puis par un décret du 10 décembre 1908 dont l'article 15 du décret du 26 décembre 1908 a modifié l'article 3.

En vertu du décret du 10 décembre 1895, le réseau de l'Etat est administré par un directeur relevant du ministre, nommé par décret et investi des pouvoirs conférés par les décrets antérieurs au Conseil d'administration. Le directeur est assisté par le Conseil du réseau de l'Etat, dépourvu de pouvoirs propres et appelé à donner de simples avis.

L'organisation administrative des services du réseau de l'Etat est fixé par des arrêtés du Ministre des Travaux publics, sur avis conforme du Ministre des Finances. D'après l'arrêté du 29 décembre 1908, le directeur des chemins de fer de l'Etat est suppléé et secondé par deux sous-directeurs ; les services sont confiés à des ingénieurs

en chef dont il appartient au directeur de fixer les attributions ; ces chemins de fer sont divisés en arrondissements dans lesquels un chef de division ou un ingénieur peut être chargé de plusieurs services.

Les fonctionnaires et agents supérieurs sont nommés, promus aux différentes classes de leur grade ou révoqués par le ministre sur la proposition du directeur ; le directeur statue sur la nomination, l'avancement ou la révocation des autres agents, ainsi que sur toutes les mutations de personnel.

Des arrêtés ministériels déterminent le chiffre des traitements fixes des fonctionnaires et agents employés sur le réseau ; le chiffre des indemnités attribuées aux divers emplois, ainsi que le montant des jetons de présence des membres du Conseil du réseau ; les sommes à distribuer en fin d'exercice, à titre de primes de gestion ou d'économie, aux fonctionnaires et agents qui ont le plus contribué à la bonne marche du service et aux résultats favorables de l'exploitation.

L'article 7 du décret du 10 décembre 1895 maintient l'organisation financière du réseau de l'Etat telle qu'elle a été établie par le décret du 25 mai 1878, sauf les modifications résultant de ce que le directeur exerce les attributions autrefois dévolues au Conseil d'administration.

Depuis le 1^{er} janvier 1883, le budget des chemins de fer de l'Etat constitue un budget annexe rattaché pour ordre au budget général de l'Etat. Il en est de même du réseau racheté de l'Ouest qui, dépourvu d'autonomie administrative, possède l'autonomie financière.

CHAPITRE IV

RÉSULTATS DU RÉGIME ACTUEL (1)

Il est juste de reconnaître que, sous le régime des conventions de 1883, les lignes du programme de Freycinet ont pu être construites et que notre réseau d'intérêt général est passé de 26.700 kilomètres en 1883 à 41.000 kilomètres en 1913, soit une augmentation de 53 % par rapport à 1883 et de 360 % par rapport à la situation existant en 1859.

De 1885 à 1919, les Compagnies ont réalisé environ 10 milliards et ont amorti plus de 5 milliards. Au moment où la guerre a éclaté, la longueur des lignes de chemins de fer, par rapport à la population, n'était pas supérieure en France à celle de la Belgique, de l'Allemagne, et de l'Angleterre. Ce réseau, issu des conventions de 1859 et de 1883, a puissamment contribué à l'expansion économique du pays.

(1) Voir notamment Lorin : Rapport à la Ch. au nom de la Com. des Travaux publics 1920, an. 1456, p. 13 et suiv. Mounoury et Dutreil, avis au nom de la Com. des finances 1920, an. n° 1497, p. 57 et suiv. Rabier : Rapport au Sénat 1920, an. n° 627.

Ces résultats satisfaisants étaient obtenus malgré une réduction continue des tarifs. Le tarif moyen par kilomètre exploité applicable aux voyageurs tombait de 4 c. 77 en 1883 à 3 c. 43 en 1913, soit une diminution de 28 %, et le tarif moyen marchandise passait, par tonne kilomètre de 5 c. 73 à 4 c. 12, soit une diminution égale de 28 %.

L'économie annuelle résultant de ces réductions équivalait en 1913, par rapport à 1883, à un demi-milliard.

Mais il y avait beaucoup d'ombres à ce tableau. Les conventions de 1883 supposent une coopération sympathique entre les Compagnies et l'Etat. Or, l'Etat, dans les dix années qui ont précédé la guerre, institua pour les Compagnies des charges qui n'étaient point inscrites dans les conventions. Les lois sur les responsabilités des transporteurs (1905) sur les retraites ouvrières (1909 et 1911) ont été acceptées de fait, mais étaient l'occasion de frictions et de litiges. Le contrôle de l'Etat, partagé entre des services étanches, sinon rivaux, s'exerçait sans vues générales et sans coordonner tous les éléments de l'exploitation. Les dettes de garantie réapparaissaient sur le budget. La situation financière, au début de 1914, n'était guère brillante.

Qui donc, dit M. Lorin (1) aurait dirigé l'ensemble de nos chemins de fer suivant les lignes directrices d'une politique nationale ? Chaque réseau se conduisait par et pour lui-même, maître de combiner à sa guise des accords avec ses voisins du territoire métropolitain et même de

(1) Voir Rapport précité, page 12.

l'étranger. Au ministère des Travaux publics, le Comité consultatif et le Comité technique fouillent des problèmes particuliers dans l'examen desquels se forment d'excellents spécialistes, mais jamais ils n'embrassent les questions générales.

Si les grandes Compagnies avaient pu se discipliner davantage, unifier leur exploitation, se mieux pénétrer des besoins généraux du pays, on aurait moins vivement regretté que l'Etat fut insuffisamment armé à leur égard. L'opération entreprise en 1908 sur le rachat de la Compagnie de l'Ouest a causé des désillusions financières sans modifier d'une manière appréciable les caractères de notre exploitation ferroviaire. Déjà, d'ailleurs, avant la guerre, ce mécanisme financier des Compagnies commençait à donner des signes de fatigue et nombreux étaient ceux qui, à cette époque, préconisaient de nouvelles conventions avec les Compagnies pour prolonger la durée d'amortissement de leurs obligations, ce qui, en allégeant les charges des réseaux, aurait permis peut-être aux Compagnies d'avoir une politique plus hardie, une exploitation plus conforme aux besoins du pays.

On peut dire qu'un seul service ferroviaire était, dès avant la guerre, prévu et réglé nationalement en vue d'une collaboration vraiment intime de l'Etat et des Compagnies : celui de la mobilisation. L'expérience a permis d'en juger la valeur.

La guerre survint. Le gouvernement, en vertu des lois de 1877 et de 1888, met la main sur les chemins de fer et les exploite comme réseaux de l'Etat. La mobilisation et

la concentration étaient, dès le temps de paix, réglées et l'on ne s'étonna guère qu'elles aient été réalisées avec ordre dans les délais impartis.

Au cours des hostilités, il fallut sans cesse imaginer. C'est alors que s'affirma la valeur du régime de guerre de nos Compagnies. Mais la guerre se prolongea au delà de toutes les prévisions. Alors il fallut bien restituer aux chemins de fer leur fonction active, sans pour cela négliger leur fonction militaire primordiale. Un embryon de service commercial apparaît sous nos réseaux dès l'automne 1914, après l'achèvement des transports de concentration. La reprise des services commerciaux fut gênée par les événements tragiques que l'on connaît. L'exploitation de nos réseaux devint de plus en plus anormale et bouleversée.

La crise des transports fut à la fois une crise de matériel fixe, de matériel roulant et de personnel. Tous les prix montèrent : combustible, bois, fonte, fers ouvrés, etc. La crise d'exploitation se doubla naturellement d'une crise financière.

Peu brillante au début de 1914, difficile dès les premiers mois des hostilités, la situation des chemins de fer ne tarda pas à mesure que se prolongeait le conflit, à devenir extrêmement mauvaise.

Les résultats financiers des Compagnies accusaient dans leur ensemble, en 1913, une tendance à la baisse ; en 1914, leur léger excédent, avec addition du réseau d'Etat, devenait un déficit de 63 millions de francs ; en 1915, le chiffre montait à 365 millions ; en 1916 il y eut un faible

relèvement et la perte ne fut que de 344 millions ; mais dès 1917, la courbe se creuse en raison surtout de l'accroissement des dépenses : 503 millions puis 1200 millions. Ce chiffre est celui de la dernière année de la guerre (1). Or, déjà en 1914, les recettes étaient à peine suffisantes sur les réseaux les plus avantagés, pour équilibrer leurs dépenses ; sur d'autres elles étaient nettement inférieures, de 3 % sur le midi, à 25 % sur l'Etat. Tous ces déficits se sont accrus pendant les hostilités. Cette baisse a retenti sur le cours des titres des Compagnies.

Sans doute, on vit se dessiner au cours des hostilités, des essais de coopération entre les réseaux et entre les réseaux et l'Etat. Mais ces mesures furent tardives et trop improvisées.

L'armistice, loin d'atténuer les difficultés, les a alourdies. L'année 1919 fut pour toutes les compagnies, plus déficitaire que les précédentes.

Au 31 décembre 1919, les trois Compagnies de l'Est, du P. O. et du Midi devaient à l'Etat, avec les intérêts, un capital de 1.600 millions. Le Nord et le P.-L.-M. avaient emprunté 1.255 millions pour faire face à leurs charges diverses. Quant au réseau de l'Etat dont l'exploitation d'avant guerre, pesait déjà lourdement sur les finances publiques, ses déficits de guerre avaient dépassé 1 milliard à la fin de 1919.

Il va sans dire que les actionnaires et les obligataires des réseaux souffrent gravement de cette situation. De

(1) Lorin : Rapport précité, p. 19.

1897 à la date actuelle, la perte en capital sur l'ensemble des actions des grands réseaux atteint 50 %. La perte sur le revenu est également considérable. Pour les obligations, la perte en capital, par rapport à 1897, est de 36 % : la perte sur le revenu est également appréciable (1).

Telle est la situation de nos réseaux. Ceux-ci ne peuvent ni administrativement, ni financièrement, continuer de vivre dans un semblable état de choses ? Tout le monde sent le besoin d'une liquidation générale et d'une réorganisation qui établissent entre nos administrations ferroviaires, la coordination de caractère légal qui leur fait défaut.

Un aspect important, à la fois administratif et financier du problème ferroviaire, est celui des rapports des Compagnies avec leur personnel. Cette question présente un caractère de plus en plus aigu et elle occupe, comme nous le verrons une grande place dans les projets de réorganisation de nos chemins de fer. Il s'agit à la fois de la rémunération et des retraites des agents.

Le régime des retraites des agents de chemins de fer a été rétabli par deux lois : l'une du 21 juillet 1909, qui constitue la charte des retraites des cheminots entrés en service postérieurement à cette loi, l'autre du 28 décembre 1911, qui a modifié rétroactivement les conditions de liquidation des retraites des agents en service antérieu-

(1) Voir l'article de M. Allix, dans la *Revue Politique et Parlementaire* de novembre 1920.

rement à cette loi, qui étaient régies par les règlements des Compagnies homologués par le ministre.

Pour tenir compte des conditions actuelles de l'existence et pour venir en aide aux anciens agents dont les pensions de retraites étaient devenues insuffisantes à cause de la cherté actuelle de la vie, il leur a été alloué, en vertu d'une convention intervenue entre les grands réseaux et le ministre des Travaux publics, et approuvée par celui-ci le 13 septembre 1920, des « majorations et compléments de pension » calculés en vue de concéder à ces retraités des avantages analogues, et même, à certains égards, supérieurs à ceux que la loi du 25 mars 1920 a accordés aux fonctionnaires de l'Etat.

Cette convention a sensiblement amélioré la situation d'un très grand nombre d'anciens agents, mais ses résultats ont été aussi de créer de choquantes injustices entre les divers retraités.

Ainsi deux mécaniciens d'une même Compagnie, par exemple, retraités au même âge, 52 ans, avec la même durée de service et touchant la même pension, ont bénéficié de majorations différentes suivant que l'un était placé sous le régime de la loi de 1911 et que l'autre était demeuré sous le régime antérieur, parce que le premier bénéficie aux termes du règlement de 1911, d'une pension normale et que le second n'a pu, aux termes du régime antérieur, obtenir qu'une pension de réforme.

DEUXIÈME PARTIE

La Réforme du Régime des Chemins de Fer

CHAPITRE I

NÉCESSITÉ DE LA RÉFORME

La nécessité d'une réforme est certaine. Deux motifs imposent la réorganisation de nos chemins de fer : leur déficit énorme depuis la guerre et l'absence de coordination entre les réseaux (1).

Dans la dernière année qui a précédé la guerre, l'ensemble des Compagnies, pour un chiffre d'affaires de 1.701 millions, a fait un bénéfice de 5 millions, soit environ 0,3 %.

(1) Rapport par Henri Lorin, au nom de la Commission des Travaux publics et des moyens de communication, Chambre des députés 1920, an. n° 1456, p. 38 et suiv.

Avis au nom de la Commission des finances par M. Maunoury et M. Dutreil, Ch. des dép. 1920, an. n° 1497 et 1498 et suiv.

Quels résultats ont produits les six années de guerre ?

Pour le réseau d'Etat, les déficits ont été de 80 millions en 1914, de 126 millions en 1915, de 135 millions en 1916, de 221 millions en 1917, de 194 millions en 1918, de 258 millions en 1919 (1).

En ce qui concerne les Compagnies, les déficits ont été les suivants de 1914 à 1919.

<i>En millions</i>	
Nord	832.1
Est	466.1
Orléans	327.3
P.-L.-M.	743.4
Midi	242.7
Total.....	2.611.6

Pendant toute la durée de la guerre, pour un chiffre global de 11 milliards 183 millions, chacune des Compagnies fut, chaque année, en déficit et leurs pertes totales se montèrent durant ces six années à 2.612 millions, c'est-à-dire à 23,35 % (2).

(1) Maunoury et Dutreil : op. cit. p. 94, d'après le rapport au Sénat de M. Jeannerey sur le budget des ch. de fer pour 1920.

(2) Maunoury et Dutreil, op. cit., p. 96, d'après M. le Sénateur Imbart de la Tour, dans son rapport sur les relèvements des tarifs de 1920.

Les causes de déficit antérieures à la guerre prirent, au cours des hostilités, un développement considérable. Rien que pour les salaires et retraites du personnel, l'accroissement des dépenses fit un bond énorme.

L'Etat s'efforça de soulager les Compagnies sous trois formes :

1° La loi du 26 décembre 1914 a décidé qu'en cas d'insuffisance de produit net d'un exercice les Compagnies du Nord et du P.-L.-M. « auront la faculté de reporter tout ou partie de cette insuffisance à leur compte de premier établissement pour l'exercice 1914 et les suivants, jusqu'à et y compris l'exercice qui suivra celui au cours duquel la paix aura été conclue », c'est-à-dire en fait jusqu'à et y compris l'exercice 1920. Les deux Compagnies n'ont usé que partiellement de cette faculté ;

2° En 1918 et 1920, il fut procédé à des relèvements de tarifs. Cette mesure n'arrêta pas le mouvement déficitaire ;

3° Un avenant au traité Cotellet, en date du 12 juin 1919, redressa le compte des transports militaires ; ceux-ci furent majorés de manière à porter les recettes militaires de chaque réseau au chiffre représentant le prix de revient de ces transports.

Mais ces diverses catégories de mesure insuffisantes déjà au cours de la guerre, demeurèrent inefficaces au lendemain de la guerre.

Depuis la cessation des hostilités, les chemins de fer travaillent à perte et leurs déficits ne cessent de s'accroître.

Si cette situation se perpétuait, elle pourrait entraîner les plus graves conséquences.

Avant la guerre déjà l'existence de ces cloisons étanches qui, administrativement, commercialement, et techniquement, séparent les réseaux et causent une si grande gêne économique, était vivement critiquée. Une coordination meilleure de nos exploitations ferroviaires est l'objet des vœux de tous.

« La création d'un système obligeant les réseaux à se mettre d'accord sur les questions d'intérêt commun, et même sur toutes les questions où la répercussion d'une mesure prise par un réseau se fait sentir sur ses voisins, est une nécessité vitale à l'heure actuelle. Ce principe posé, disent MM. Maunoury et Dutreil (1), nous pouvons dire que la convention qui est soumise à la ratification des Chambres, et le projet de loi subséquent, ont pour but tout en remédiant à la situation financière des réseaux qui ne peut se prolonger, d'établir obligatoirement entre eux, par la création d'organes spéciaux institués à cet effet, l'entente et la coordination qui sont indispensables, au premier chef, à une bonne exploitation. »

(1) Op. cit., page 201.

CHAPITRE II

LES DIVERSES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Toutes les combinaisons auxquelles peut donner lieu la réorganisation de nos grands réseaux se ramènent à deux types généraux :

1° Ou bien faire table rase du passé presque séculaire de notre politique ferroviaire et racheter les concessions des Compagnies existantes ;

2° Ou bien traiter avec les Compagnies et conclure avec elles un nouvel accord (1).

Il convient d'examiner chacune de ces combinaisons générales. L'établissement d'une nouvelle convention avec les Compagnies est l'objet du projet du gouvernement, nous allons examiner, dans ce présent chapitre les divers systèmes de rachat.

LES SYSTÈMES DE RACHAT

La solution du rachat soulève deux ordres de problèmes :

(1) Fernand Rabier : Rapport au Sénat au nom de la Commission des Chemins de fer. Séance du 31 décembre 1920
Annexe n° 627.

1° Le principe même du rachat et ses conditions de réalisation ;

2° Le rachat n'étant qu'un point de départ, il s'agit de savoir ce qu'on fera des réseaux rachetés

Le rachat est juridiquement et administrativement possible. L'Etat est le maître de l'heure à laquelle il désire reprendre l'exploitation des réseaux. Les conditions du rachat sont fixées par les cahiers des charges des Compagnies et les conventions en vigueur. Mais le rachat est-il opportun ?

D'après les cahiers des charges et conventions, les Compagnies doivent recevoir au cas de rachat (1) :

En premier lieu une annuité, qui doit leur être servie jusqu'à la fin de leur concession, calculée sur le produit net moyen des cinq années les meilleures au cours des sept exercices antérieurs au rachat, sans que le montant de cette annuité puisse être inférieur au montant des charges financières du réseau ;

En second lieu, une somme équivalente à la valeur des objets mobiliers et des approvisionnements repris sur l'Etat, fixée à dire d'experts, cette somme devant être payée dans les trois mois consécutifs au rachat.

En temps normal, le rachat donnerait lieu à des difficultés juridiques et financières. Quels éléments doivent entrer en ligne de compte pour l'établissement du produit net ? Quelles charges peuvent être comprises dans

(1) Maunoury et Dutreil : Avis précité, annexe n° 1497, pages 345, et suiv. Fernand Rubier : Rapport précité p. 13.

la détermination de l'annuité de rachat ? Quel est le sort des réserves ? A combien peut-on évaluer les sommes à décaisser par l'Etat pour les objets mobiliers ? Quel coefficient de dépréciation appliquer au matériel roulant ? Pour éviter ces difficultés et ces aléas, lors du rachat de l'Ouest, le gouvernement a passé avec la Compagnie une convention transactionnelle.

Qui n'aperçoit que les difficultés du rachat seraient de beaucoup plus grandes à l'heure présente ? A moins d'une combinaison amiable, le rachat serait sans doute un nid à procès. Les années de guerre, devraient-elles entrer en compte pour la détermination de l'annuité de rachat ? L'Etat serait-il tenu de dédommager les réseaux envahis pendant la guerre de la privation de jouissance d'une partie de leur concession ? Dans quelle mesure les Compagnies devraient elles être indemnisées des dommages de guerre ?

La question la plus difficile aurait pour objet la valeur des objets mobiliers (1). L'exposé des motifs du projet de loi fait connaître que leur valeur était de l'ordre de grandeur de 3 milliards en 1914. Mais les prix du matériel (locomotives, voitures, wagons) ont beaucoup augmenté depuis la guerre. Est-ce la valeur actuelle qui devrait servir de base à l'estimation des experts. Les Compagnies le prétendent, mais l'Etat le conteste. Suivant que l'on adopte l'une ou l'autre de ces thèses, le coût des objets mobiliers peut varier de 3 à 15 milliards, à payer dans

(1) Maunoury et Dutreil, op. cit page 348.

les trois mois consécutifs au rachat. L'interprétation de la formule, à dire d'experts, ne pourrait être fournie que par le Conseil d'Etat. Or, il n'a jamais été expressément statué sur le point de savoir si le rachat du matériel devait ou non se faire à sa valeur actuelle au moment du rachat. Mais, outre que la jurisprudence du Conseil d'Etat est d'ordinaire assez sévère pour l'Etat, les départements et les Communes, le Conseil dans les décisions des espèces voisines, a fait preuve de générosité envers les réseaux. Il a admis notamment, dans le prix payé pour reprise du matériel, un élément extérieur. Dans l'affaire de la Compagnie des chemins de fer du Sud de la France contre le département de la Côte-d'Or, le Commissaire du gouvernement, M. Helbronner, s'est ainsi exprimé : « Il s'agit là, véritablement, de ce qu'on a appelé la prime d'éviction, basée sur la présomption ou d'une augmentation future du trafic en raison du développement de l'industrie et du progrès de la richesse publique, ou du perfectionnement du réseau et de l'accroissement de la population et de la circulation (1). Partant de ce point de vue, on pourrait attribuer au matériel racheté la valeur la plus arbitraire.

M. Loucheur et le Groupe socialiste de la Chambre ont cru faire disparaître l'objection financière du rachat en s'écartant des conditions contractuelles, de cette opération.

(1) Conseil d'Etat, arrêt du 11 juillet 1913. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* 1913, page 853.

« Les Compagnies, dit M. Loucheur dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi (1), ont émis la prétention qu'en vertu des articles 36 et 37 du cahier des charges, elles auraient droit, en ce moment au paiement de leur matériel roulant, non pas pour la somme qu'il leur a coûté réellement, mais pour celle qu'il leur coûterait aujourd'hui s'il fallait le commander. Il semble que ni en droit, ni en équité, la prétention des Compagnies, si elle existe réellement, ne saurait être soutenue. »

De son côté, la proposition de loi du Groupe socialiste de la Chambre (M. Léon Blum et un certain nombre de ses collègues) s'exprime de la manière catégorique que voici (2) :

« Nous ne tenons nul compte des clauses spéciales de rachat inscrites dans les cahiers des charges et dans les conventions. Nous reprenons purement et simplement le matériel roulant, nous ne le rachetons pas d'après sa valeur actuelle, démesurément grossie par la guerre. »

Mais ce n'est vraiment pas faire disparaître l'objection financière que de déclarer qu'on ne tiendra pas compte des engagements pris en vue de l'éventualité du rachat.

En définitive, le prix du rachat serait le suivant : pour l'annuité : de zéro francs à 684 millions ; pour le matériel, de 3 à 15 milliards. Une solution comportant de tels risques ne pourrait être envisagée qu'à la dernière extrémité, à défaut d'un accord équitable avec les Compagnies.

(1) Chambre dép. 1920, an. n° 943, page 3 note.

(2) Chambre des députés 1920, an. 1464, page 14.

Les embarras de Theure présente font ressortir encore davantage l'inopportunité de la mesure dont il s'agit.

En outre, le rachat ne serait évidemment qu'un point de départ. Et c'est ici que se poserait la seconde série de problèmes.

Plusieurs systèmes peuvent se concevoir pour l'organisation des réseaux rachetés : l'exploitation par l'Etat en régie directe, l'affermage des réseaux, leur concession nouvelle à une ou plusieurs Compagnies concessionnaires, avec toutes les modalités possibles du contrat de concession, depuis la concession normale jusqu'à la régie intéressée, enfin la rétrocession des réseaux à un organisme d'un genre nouveau qui ne serait ni l'Etat, ni l'un des rouages actuels de l'Etat, ni une Société commerciale.

L'exploitation directe par l'Etat de tous les réseaux, d'après les formules de l'exploitation actuelle des réseaux d'Etat, n'a été l'objet d'aucune proposition au Parlement. Il en est de même de l'idée de la rétrocession des réseaux à de nouvelles Compagnies concessionnaires.

En dehors du projet du Gouvernement, le Parlement n'a été saisi que de deux propositions l'une, émanant de M. Loucheur, et tendant à confier l'exploitation de l'ensemble des grands réseaux à une Compagnie nouvelle, d'après la formule de la régie intéressée ; l'autre émanant du groupe socialiste de la Chambre, porte-voix de la Confédération générale du Travail, et tendant à rétrocéder les réseaux à un organisme nouveau qui se serait ni une Société commerciale, ni l'Etat ou un rouage de l'Etat.

La proposition Loucheur (1) procède des principes fondamentaux suivants :

« Nous pensons que les Chemins de fer doivent appartenir à l'Etat. Nous pensons, avec non moins de force, qu'ils ne doivent pas être exploités par l'Etat, pas plus que par un office n'ayant pas la responsabilité des capitaux engagés par lui. » M. Loucheur néglige le problème financier ; il prétend même que l'opération du rachat sera moins onéreuse que celle prévue dans la convention soumise par le gouvernement à la ratification des Chambres.

« Quant à la non exploitation par l'Etat tout le monde paraît avoir accepté cette idée ; mais, en réalité, dissimulée derrière le vague terme de nationalisation, on préconise une exploitation par un office avec la suppression totale du capital interposé. Ici se heurtent deux conceptions. Les théoriciens socialistes réclament avec énergie la suppression du rôle du capital responsable. On reproche à l'organisation actuelle d'avoir fait une trop large part à ce rôle du capital, et une trop faible à celui du travail. Ce reproche, elle le mérite en partie, et nous sommes de ceux qui pensent que des améliorations importantes sont possibles. Mais nous nous refusons non moins énergiquement à suivre ceux qui veulent courir à l'extrême. Nous savons bien que, pour masquer cette évolution ou plutôt cette révolution, on envisage dans les projets de nationalisation présentés, la coopération de cer-

(1) Proposition de loi tendant à l'établissement d'un nouveau régime pour les Chemins de fer d'intérêt général. Ch. dép. 1920, an. n° 943.

taines grandes collectivités, comme les Chambres de commerce. Il nous suffira de rappeler que depuis longtemps l'intervention de celles-ci a été prévue et que tout récemment encore, nous la proposons pour la gérance du service des postes, télégraphes et téléphones. Mais nulle part, dans le régime proposé par la C.G.T., n'apparaît la responsabilité effective et ses sanctions qui se traduisent dans l'organisation où le capital joue un rôle, par la perte plus ou moins grande supportée par les détenteurs de ce capital. C'est dans le système de la régie intéressée que nous voyons la solution de cet énorme problème, et les différents intérêts en jeu peuvent y trouver leur satisfaction. »

Par application des principes posés, le contre-projet Loucheur s'arrête aux solutions suivantes. Le rachat est la condition indispensable de l'unité et de l'harmonie dans l'ensemble des Chemins de fer français. Mais il faut désintéresser les Compagnies dont on prend les réseaux.

L'article premier dispose donc qu'on leur versera jusqu'en 1950, une annuité à fixer. Moyennant quoi elles livreraient toutes leurs voies et tout leur matériel et feraient leur affaire du service des intérêts et de l'amortissement de leurs obligations. L'actif qu'elles livreraient serait immédiatement transmis, ainsi que le réseau de l'Etat et le réseau d'Alsace-Lorraine, à une Société fermière nouvelle, dont le capital est fixé par l'article 4, à 500 millions, au lieu de 1.327 millions que représente le capital nominal des Compagnies actuelles, sans compter

ce que représentent le réseau d'Etat et celui d'Alsace-Lorraine. Ce capital de 500 millions serait représenté par un millions d'actions de 500 francs. Le tiers de ces 500 millions serait réservé pour les actionnaires des Compagnies. Un autre tiers serait proposé aux grandes collectivités (Chambres de commerce, d'agriculture, etc.). Le dernier tiers plus les titres non placés, seront offerts au public. En outre, la Société pourra, avec l'autorisation du ministre, augmenter son capital et faire l'émission d'obligations dans les limites fixées chaque année par la loi de finances. La Compagnie fermière aurait de plus 250.000 actions de travail, qui seraient, conformément à la loi du 28 avril 1917, la propriété collective du personnel salarié (ouvriers et employés des deux sexes) constitué en Société coopérative de main-d'œuvre.

La Compagnie nouvelle aurait dû verser aux réseaux rachetés l'annuité du rachat, puis distribuer à ses actionnaires un intérêt dépassant de 1 % le taux moyen du rendement des rentes françaises en circulation pendant l'année considérée. Le surplus des bénéfices aurait été réparti entre les différentes catégories d'actions.

Le Conseil d'administration devait comprendre 30 membres, chacun des groupes d'actionnaires ayant une représentation proportionnelle de 8 membres, et le personnel étant représenté par 6 délégués élus. Trois commissaires du gouvernement auraient siégé au Conseil.

Le contre-projet Loucheur présentait d'ailleurs des omissions. Les questions de tarifs, des droits du ministre relativement aux lignes nouvelles et aux travaux, du

règlement des difficultés entre le personnel et la Compagnie, du sort fait au personnel actuel des réseaux, devaient être réglées par une Convention à intervenir entre l'Etat et la Compagnie.

D'ailleurs, même dans sa partie positive, le contre-projet Loucheur se heurtait à des objections.

La constitution de la Compagnie aurait nécessité de longs délais, puis la convention à intervenir aurait dû être ratifiée par le Parlement. Dans ces conditions, dans combien de temps la Société fermière aurait-elle pu fonctionner ?

Comment d'ailleurs, cette Compagnie se serait-elle constituée ? Le service du capital-obligations aurait été garanti par l'Etat mais le projet n'instituait pas cette garantie pour le capital-actions.

Ce dernier n'aurait donc pu être rémunéré que si la Compagnie avait été libre d'arrêter les tarifs à sa volonté. Or, c'est l'Etat qui devait fixer les maxima des tarifs. Par suite on peut se demander quelles collectivités ou quels particuliers auraient été disposés à souscrire ? Les Chambres de commerce ? Elles se sont toutes prononcées contre le projet. Les Chambres d'agriculture ? Il faudrait d'abord qu'elles existassent. Quant aux actionnaires des Compagnies actuelles, ils se sont, par l'organe de leur association, prononcés, eux aussi, contre le projet. Du reste, les porteurs d'actions de chemins de fer cherchent dans ce placement un revenu qui, s'il est modique, est du moins garanti. Dès lors, il faut reconnaître le danger signalé

par M. Blum dans son interview au *Journal du Peuple* du 10 novembre 1920.

« Le projet Loucheur, disait-il, envisage une exploitation unique, mais pas sous forme de monopole d'Etat, sous forme de concession unique. Ce serait, entre les Compagnies diverses, une fusion par rachat et reconcession.

« Mais cette fois, la concession serait sans garantie de l'Etat. Et cela causerait sans doute le rachat des réseaux par les fournisseurs. Belle affaire, en vérité, que celle où les fournisseurs et les acheteurs seraient les mêmes personnes. Beau trust où il serait facile de s'enrichir aux dépens des voyageurs ! »

Telles sont les considérations qui ont fait écarter le contre-projet Loucheur.

Restait le projet du Groupe socialiste de la Chambre (1). En préconisant la nationalisation industrialisée, il exprimait les conceptions de la Confédération générale du Travail. La nationalisation est une doctrine toute récente.

Avant la guerre, le parti socialiste fut nettement étatique. Mais, après la guerre, il répudia l'étatisme. Le mot de nationalisation fut créé, puis on chercha ce qu'il serait possible d'entendre par ce vocable. A la veille de la grève du 1^{er} mai 1920, aucune idée ne s'était encore précisée à ce sujet. Et c'est vaille que vaille, et en une

(1) Proposition de loi sur l'organisation du service public des Chemins de fer par la nationalisation industrielle, par MM. Blum, Betoulle, etc. Ch. dép. 1920, an. n° 1464.

nuit, paraît-il, que fut bâclé un projet concret de nationalisation (1).

Le projet du groupe socialiste déclare d'abord qu'une entreprise est nationalisée « lorsqu'elle n'est plus exploitée qu'en vue des besoins de la communauté et qu'elle n'a d'autre but que de procurer aux consommateurs le maximum d'utilité et d'économie. »

La cause de l'anarchie actuelle n'est autre que le système des conventions qui, depuis plus de cinquante ans, régit nos chemins de fer. Le remède ne peut être que dans le rachat des concessions actuelles qu'il convient d'opérer sans tenir le moindre compte des dispositions contractuelles relatives au paiement du matériel. En effet, dit le projet socialiste, le prix du matériel étant compris dans les charges du capital auxquelles fait face l'annuité de rachat, il n'y a pas lieu de le payer deux fois. Il est presque inutile de souligner l'erreur de cette théorie contraire à la fois aux textes et à l'esprit des conventions.

Les réseaux rachetés et repris (y compris ceux de l'Etat et les réseaux du Nord de l'Afrique) auraient été confiés à un Office comprenant une organisation centrale et une organisation régionale.

Le Comité central, dont les attributions se rapprochent en même temps de celles de l'Assemblée des actionnaires et de celles des Conseils d'administration actuels, aurait été composé de représentants des Syndicats, de

(1) Maunoury et Dutreil : Avis précité, p. 361.

techniciens, de représentants, de certains organismes patronaux et ouvriers, de représentants de l'Etat, désignés par les organisations auxquelles ils appartiennent, et ces derniers par le gouvernement, tous étant révocables « ad nutum ».

Les organisations régionales auraient été composées d'une manière analogue. Le Comité central aurait nommé une délégation permanente. Il y aurait eu trois directeurs, un pour chaque service : exploitation, voie, matériel.

Le budget du réseau devait être soumis à l'approbation du Parlement. Les tarifs devaient assurer l'équilibre des recettes et des charges, toutefois le Parlement aurait pu les réduire au-dessous des taux nécessaires pour assurer cet équilibre, en indemnisant le réseau. Enfin les conditions de travail et de rémunération du personnel auraient fait l'objet d'un contrat collectif outre la Fédération des Cheminots et le Comité central.

« Ainsi concluait le projet socialiste, l'intérêt public est sauvegardé au maximum. Les chemins de fer deviennent non une bureaucratie d'Etat, mais une affaire industrielle gérée au profit de tous. L'application du système n'a rien d'utopique, tous les rouages prévus sont actuellement existants. Il suffit de les mettre dans un ordre nouveau, exactement adapté aux besoins de tous. »

Il est facile d'apercevoir les motifs pour lesquels la Chambre a rejeté ce projet. Elle ne pouvait admettre un rachat effectué en violation des engagements pris par l'Etat. Comment, d'autre part, aurait-il été possible d'admettre l'abandon par l'Etat des réseaux des Chemins

de fer, c'est-à-dire de la partie la plus importante de notre outillage économique, à un organisme où l'Etat serait traité en inférieur, où son droit de contrôle se bornerait, en quelque sorte, au refus d'approbation du budget, dans lequel le capital ne serait pas représenté, et où les représentants des divers groupements, investis d'un mandat quasi impératif et révocables « ad nutum », n'auraient ni indépendance, ni responsabilité effective ni intérêt à une bonne gestion ?

Sans doute l'article 4 du projet Blum propose de décider que « les membres du Conseil central sont responsables dans les termes des lois régissant la responsabilité des administrateurs de sociétés anonymes. » Mais cette précaution, sauf au cas de délit ou de dol, est illusoire (1).

Ils échapperont notamment au seul cas de responsabilité que vise avec précision la loi de 1867 (article 44) celui de distribution de dividendes fictifs, puisque l'office national n'en doit distribuer aucun. Ils échapperaient en tout cas aux deux genres de responsabilité des administrateurs capitalistes, responsabilité vis-à-vis d'eux-mêmes, puisqu'ils n'ont aucun intérêt dans l'affaire, responsabilité vis-à-vis des actionnaires, puisque ces derniers sont absents du système socialiste.

Toutefois, il est permis de donner approbation à l'article 8 ainsi conçu : « Les tarifs de transports seront fixés par le Conseil central, sur proposition des directeurs généraux. Ils seront calculés sans prévision de bénéfices,

(1) Maunoury et Dutreil, *Op. cit.*, p. 369.

mais de façon à couvrir intégralement les charges et frais d'exploitation de toute nature, ainsi que la dotation des comptes de réserves et amortissements, les taux d'amortissement étant fixés par le Conseil central pour chaque catégorie. Quand les comptes d'un ou de plusieurs exercices font apparaître un bénéfice ou un déficit, le Conseil central procède à une modification corrélative des tarifs. »

Il convient aussi de louer la précaution prise par l'alinéa 3 de l'article 8, de préciser les droits du Parlement. « L'abaissement général ou partiel des tarifs au-dessous des prix de revient peut être prescrit à toute époque par une loi spéciale ou par la loi de finances ; le déficit résultant du dégrèvement sera couvert, dans ce cas, par un crédit ouvert au budget général. »

M. Blum apportait ainsi une aide précieuse à une clause essentielle de la Convention du 17 mai 1920.

CHAPITRE III

LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Les principales critiques méritées sur le régime actuel se réfèrent à l'excessive autonomie des réseaux, au défaut de coordination de leurs services, à l'insuffisance des pouvoirs de l'Etat, à la difficulté pour le commerce, l'industrie et l'agriculture, de défendre leurs intérêts et de faire prévaloir leurs vues.

Le gouvernement et les Compagnies ont discerné nettement le but à atteindre. Ce but est défini dans l'article premier de la Convention : Créer « une organisation commune destinée à assurer la coordination des différentes exploitations en concordance avec les intérêts généraux de la nation, une coopération des réseaux entre eux et avec l'Etat. »

Résultat de longues et consciencieuses études, poursuivies par les représentants de l'Etat et par ceux des Compagnies, le projet du gouvernement fut déposé à la Chambre des députés, par M. Yves Le Trocquer, ministre des

Travaux publics, et M. François Marsal, le 18 mai 1920 (1). Dès le 27 mai, M. Loucheur (et un certain nombre de ses collègues) déposait un contre-projet (ses. 1920, an. n° 943). Le 30 juillet, M. Henri Lorin déposait son rapport au nom de la Commission des Travaux publics et des moyens de communication (an. n° 1456). Le 31 juillet, MM. Maunoury et Dutreil présentait leur important avis au nom de la Commission des Finances (an. n° 1497 et 1498). Cet avis constitue un volume de près de 400 pages où la question des chemins de fer est exposée au point de vue historique et actuel. A la même date, M. Léon Blum et le Groupe socialiste de la Chambre déposaient leur proposition de loi sur l'organisation du service public des chemins de fer par la nationalisation industrielle (an. n° 1464). A la même date aussi M. Chabrun présentait un avis au nom de la Commission du Travail (an. n° 1496). Le 18 novembre 1920, rapport supplémentaire de M. Lorin (an. n° 1629), et le même jour, An. du Rapport supplémentaire déposé par le même député (an. n° 1629). Le 3 décembre 1920. Avis supplémentaire de MM. Maunoury et Dutreil au nom de la Commission des Finances (an. n° 1752). Le 17 décembre, proposition de M. Bertrand (an. n° 1852).

Tels sont les documents qui jalonnèrent les discussions de la Chambre. Celle-ci adopta le projet dans sa deuxième séance du 18 décembre 1920.

(1) Voir les n°s 562, Sénat 1920, et 862-1456-1469-1497-1498-1629 et annexe 1752 et 12^e législature de la Ch. des dép.

Le projet adopté par la Chambre fut déposé au Sénat le 21 décembre 1920. Il donna lieu à divers travaux et discussions parmi lesquels nous devons spécialement mentionner le rapport de M. Rabier au nom de la Commission d'Alsace-Lorraine, relatif au rattachement du réseau d'Alsace-Lorraine, dans le cadre de l'organisation nouvelle (n° 33).

Le projet soumis au Parlement comprend :

1° Un projet de loi portant approbation de la convention et comprenant un certain nombre de dispositions particulières ;

2° Une Convention signée par le Ministre des Travaux publics au nom de l'Etat et par les représentants des Conseils d'administration des Compagnies et du réseau de l'Etat.

La convention est elle-même divisée en trois parties. La première est consacrée à l'organisation administrative des réseaux ; la seconde à l'organisation financière ; la troisième comprend des dispositions diverses.

Nous allons étudier le nouveau régime des Chemins de fer, tel qu'il résulte de ces textes.

Toutes les questions relatives à cette réforme se rangent sous deux chefs ;

1° L'organisation administrative ;

2° L'organisation financière.

Chacune d'elles fera l'objet d'une section de ce chapitre.

SECTION I

L'Organisation Administrative

A l'heure actuelle, les réseaux sont officiellement indépendants les uns des autres et se meuvent chacun chez eux dans leur sphère géographique propre. Au-dessus d'eux, ou plutôt à côté d'eux, le ministre des Travaux publics, dont les pouvoirs sont étendus, mais vagues, et ne comportent, la plupart du temps, aucune sanction, s'il veut les exercer, et qui de plus, se heurte à chaque instant au droit de recours des Compagnies devant le Conseil d'Etat dès qu'elles estiment leurs intérêts lésés. Il en résulte que le ministre n'exerce que rarement ses pouvoirs, et presque uniquement en matière de police et de sécurité.

Encore son action, dans ce domaine limité, n'est-elle pas toujours efficace, puisque, ainsi que le constataient MM. Maunoury et Dutreil, aucun ministre des Travaux publics, n'a pu jusqu'à présent obtenir l'unification de signalisation entre les réseaux (1).

(1) Maunoury et Dutreil. Avis précité, p. 202.

Le projet gouvernemental met fin à cette situation. Désormais, le ministre est investi de droits et de pouvoirs acceptés par les Compagnies et qui, s'ils ne sont nouveaux qu'en ce qui concerne les tarifs, comporteront du moins des sanctions sérieuses. En dehors de ses pouvoirs effectifs, le ministre voit d'ailleurs son autorité morale grandir de l'autorité du Conseil supérieur des Chemins de fer.

Deux organes nouveaux sont à la base de la réforme et en conditionnent l'exécution :

1° Le Conseil supérieur des chemins de fer ; assemblée purement consultative, mais dont les avis accroîtront singulièrement la puissance d'action du ministre, et seront de nature à permettre la réalisation rapide des mesures proposées ;

2° Le Comité de Direction, organe essentiellement technique, prenant des décisions exécutoires pour tous les réseaux sauf leur recours éventuel devant un Tribunal arbitral à désigner.

En somme, l'organisation administrative comprend trois organismes superposés : le Comité de direction, le Conseil supérieur, le Ministre.

Les réseaux actuels subsistent, avec leurs Conseils d'administration et le Conseil de réseau des Chemins de fer de l'Etat. Rien n'est changé dans l'organisation intérieure des réseaux (à part la délégation donnée aux membres du Comité de direction) ni dans les Statuts des Compagnies. Aucun changement n'est donc apporté dans les relations entre les Compagnies et leurs actionnaires et

obligataires actuels. En dehors de l'organisation commune « chaque réseau conserve son organisation intérieure et son exploitation propre ». (Article 2).

Seulement, alors que, jusqu'ici chaque Compagnie s'administrerait librement, sous réserve des pouvoirs conférés au ministre des Travaux publics par les lois, décrets, cahiers des charges et conventions, alors, d'autre part, que les accords entre réseaux n'avaient jusqu'à présent qu'un caractère facultatif, la Convention a modifié entièrement cet état de choses, par l'institution d'un Comité de Direction.

LE COMITÉ DE DIRECTION

Le Comité de Direction est l'organe de décision et d'exécution. Il se compose uniquement de délégués des Conseils d'administration des Compagnies, à raison de deux par réseau, ainsi que des directeurs de chaque Compagnie, soit 18 membres, y compris les représentants du réseau de l'Etat. C'est lui qui nomme lui-même, parmi ses membres, son président et son vice-président.

Le Comité de direction est chargé de faire passer dans la pratique de l'exploitation de tous les réseaux, unifiés en cela, les principes de la politique ferroviaire générale tracés par le Conseil supérieur ; toutes les questions intéressant l'ensemble des réseaux relèvent de ses décisions. La présence à toutes ses réunions d'un commissaire du gouvernement (le directeur des chemins de fer ou son suppléant) garantit la liaison et l'unité de vues entre le Comité de direction et le Conseil supérieur. L'ordre du

jour des réunions sera adressé à ce commissaire du gouvernement en même temps qu'aux réseaux ; il pourra demander qu'une question soit inscrite à l'ordre du jour et il aura le droit de provoquer une seconde délibération du Comité.

Les délibérations du Comité seront prises à la majorité, mais chaque réseau ne disposera que d'une voix.

« Les délibérations prises engagent tous les réseaux. » Cette disposition est une pièce maîtresse de la nouvelle organisation. Elle transforme complètement les conditions actuelles de fonctionnement des réseaux et assure l'unité d'exploitation.

Désormais, pour toutes les questions intéressant l'ensemble des réseaux, et ce sont les plus nombreuses et les plus importantes, les réseaux d'intérêt général seront exploités comme s'ils n'en formaient qu'un.

Cette règle n'est cependant pas absolue. Elle reçoit un tempérament qui est dans la logique du principe général de solidarité présidant à la convention.

« Si en matière de tarifs, de répartition de trafic, ou d'échange de matériel, un réseau croit être lésé par les conséquences financières résultant pour lui des décisions prises par le Comité il pourra demander une indemnité qui sera à la charge des autres réseaux. Cette indemnité sera fixée, et, s'il y a lieu, répartie par voix d'arbitrage. » Cette disposition a été inspirée par la crainte que le Comité, pour éviter de léser un ou plusieurs réseaux, s'abstienne de prendre certaines mesures d'intérêt général, telles que les abaissements de tarifs.

Mais l'organisation du Comité de Direction, si elle réalise la coopération désirable des réseaux, ne suffit pas à obtenir la coordination absolument intime de l'exploitation des réseaux avec les intérêts généraux du pays. Cette coordination doit être réalisée par l'institution du Conseil supérieur des Chemins de fer. C'est par celle-ci, et par certaines dispositions spéciales que les pouvoirs du ministre doivent aussi se trouver élargis.

LE CONSEIL SUPÉRIEUR

Le Conseil supérieur des Chemins de fer est composé en sus du président, désigné par le ministre des Travaux publics, de 48 membres pris parmi les dirigeants des Compagnies et leur personnel (1) d'une part, et d'autre part parmi les usagers du chemin de fer. Il est obligatoirement consulté sur toutes les questions intéressant d'une façon générale l'ensemble des réseaux en matière technique, commerciale, administrative et financière. En outre, il donne son avis sur un nombre de questions énumérées et qui ne touchent même qu'un seul réseau.

Pour être exécutoires, les avis qu'il donne et les mesures dont il demande l'application doivent être homolo-

(1) La représentation du personnel des réseaux a été longuement examinée. Le projet prévoit la nomination de six délégués par le Ministre, le nombre correspondant à celui des réseaux, mais il n'est pas spécifié que chaque réseau devra avoir un représentant.

gués par les ministre. Celui-ci aura le droit de faire exécuter d'office sa décision. Si les Compagnies ne l'exécutaient pas, elles encourraient de plus graves pénalités financières prévues par la Convention.

Enfin, le Conseil supérieur pourra être amené à délibérer, conformément à des textes qui ne sont pas encore arrêtés, sur les questions relatives au personnel.

D'après la convention soumise à la Chambre, le Conseil n'aurait, nous l'avons dit, compris que 48 membres. Mais, aux termes du projet de loi adopté par la Chambre (art. 3, 4 et 5), il doit être composé de 60 membres plus le Président. Deux groupes constitueront ce Conseil : le groupe des Chemins de fer, au nombre de 30 membres, soit les 18 membres du Comité de direction et 12 représentants du personnel, élus à raison de 6 pour les grades inférieurs et 6 pour les grades moyens ; d'autre part, 30 représentants des intérêts généraux, soit 10 fonctionnaires, des Travaux publics, des Finances, de la Guerre, des Affaires étrangères, et 20 représentants du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, des voyageurs et du travail, qui seront nommés par le ministre, sur la proposition des divers groupements auxquels ils appartiennent. Les détails d'organisation du Conseil seront fixés par un décret en Conseil d'Etat.

Les décisions du Conseil seront prises à la majorité. Celles de ses délibérations qui porteront sur des questions rentrant dans la compétence du ministre, c'est-à-dire celles pour lesquelles les lois, règlements et conven-

tions confèrent à celui-ci un pouvoir de décision, devront être soumises à son approbation.

Toutefois, le ministre pourra déléguer une partie de ses pouvoirs au Conseil. Alors les délibérations du Conseil seront exécutoires de plein droit si le ministre n'y fait pas d'opposition dans le délai d'un mois.

Le ministre ne pourra prendre une décision contraire à un avis du Conseil qu'après avoir provoqué une seconde délibération de celui-ci. Une seconde délibération pourra aussi être demandée par le Commissaire du gouvernement et par le Comité de direction, si ce dernier estime que la première délibération ou la décision du ministre est contraire aux intérêts dont il a la charge.

La convention soumise à la Chambre prévoyait en outre que le Conseil supérieur ferait office de Tribunal d'arbitrage à l'occasion des conflits s'élevant entre le personnel et un ou plusieurs réseaux sur des questions touchant au statut, aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraite du personnel. On estime que cette disposition n'était pas à sa place dans la convention et les réseaux acceptèrent son transfert dans la loi. Puis, la disposition elle-même fut critiquée et, finalement, la Chambre décida que, dans les cas de conflit envisagés, ce n'est pas le Conseil supérieur qui ferait office d'arbitre.

Le Tribunal arbitral comprendra deux arbitres désignés par les représentants des réseaux, deux autres désignés par les représentants du personnel. Le Conseil, ou du moins les membres n'appartenant pas aux réseaux, se borneront à désigner le cinquième arbitre, qui serait de

droit président du Tribunal arbitral (article 10 du projet de loi). Il en résulte que le Tribunal arbitral ne sera compétent que pour les conflits touchant à des questions de traitement, de travail, de retraites, et à l'application du statut. Les questions de discipline notamment, ne serait pas de sa compétence, non plus que les conflits provoqués par des questions n'ayant pas un caractère professionnel.

LES POUVOIRS DU MINISTRE

Les pouvoirs du ministre à l'égard des Compagnies consistent en un droit de police et de surveillance, qui remonte à la loi du 11 juin 1842, complétée par celle du 11 juillet 1845, par l'ordonnance du 15 novembre 1846 et par divers décrets de 1880, 1883, 1901. Pendant la guerre, un décret du 11 novembre 1917 a remanié ces textes quant à la police des voies et gares, à la construction et à l'entrée en service du matériel, à la composition et à la circulation des trains, à l'homologation des tarifs et à la fixation des frais accessoires, à la durée du travail des agents, en ce qu'elle intéresse la sécurité de la circulation.

Les pouvoirs restent les mêmes, sauf sur les points où la convention nouvelle les étend. Ces extensions sont les suivantes : D'après l'article 9, le ministre pourra, à toute époque, après approbation du Conseil des ministres, et avis du Conseil supérieur, requérir l'abaissement des tarifs spéciaux dont le taux lui paraîtra contraire à l'intérêt national. Toutefois, avant d'user de ce droit, le ministre, avec l'approbation du Conseil des ministres,

devra inviter le ou les réseaux intéressés à soumettre à son homologation des propositions d'abaissement.

Si ceux-ci ne défèrent pas à son invitation, le ministre provoquera un nouvel avis du Conseil supérieur, et si celui-ci estime que l'abaissement est justifié, il présentera aux lieu et place du ou des réseaux intéressés, des propositions à l'homologation ministérielle. Le ministre pourra passer outre à l'avis du Conseil supérieur, avec l'approbation du Conseil des ministres.

D'autre part, aux termes de l'article 18, lorsque le fonds commun aura versé des excédents au Trésor, le ministre pourra, après avis du Conseil supérieur, abaisser tout ou partie des tarifs, de manière à équilibrer les recettes et les charges du fonds commun.

Il résulte de là que le ministre acquiert le pouvoir d'abaisser les tarifs spéciaux, en se fondant, non sur la situation financière des réseaux, mais sur l'intérêt général, et celui de provoquer des abaissements généraux lorsque les tarifs excéderont les besoins des réseaux. Ces pouvoirs nouveaux sont considérables, surtout en ce qui concerne les tarifs spéciaux qui régissent la plus grande partie des transports.

De plus, aux termes des articles 5 et 12, lorsque le ministre aura pris une décision rentrant dans les limites de ses pouvoirs légaux ou contractuels, cette décision s'imposera aux réseaux. Faute par le réseau intéressé de s'y conformer, le ministre notifiera une mise en demeure, à la suite de laquelle il pourra être procédé, aux frais du

réseau, et dans les conditions fixées par la mise en demeure, à l'exécution d'office des mesures prescrites.

Or, à l'heure actuelle, quand le ministre prend une décision et que le ou les réseaux en contestent la légalité, le bien fondé ou l'opportunité, le ministre n'a aucun pouvoir de contrainte.

La convention met fin à cette situation. L'article 12 précise que, lorsque le ministre aura à statuer, en vertu des pouvoirs qui lui appartiennent, pour parer à l'insuffisance des installations d'un réseau, de son personnel ou de son matériel, à raison des besoins déjà constatés et de ceux à prévoir d'après la progression du trafic, il devra, avant d'adresser sa mise en demeure au réseau, provoquer l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci n'en a pas déjà délibéré. Il est du reste bien entendu que le ou les réseaux intéressés conserveront leur recours devant la juridiction compétente, lorsqu'ils estimeront que le ministre a commis un excès ou un détournement de pouvoir, ou pour être indemnisés des conséquences matérielles de la décision ministérielle.

En vertu des dispositions précédentes, l'autorité gouvernementale voit donc ses pouvoirs considérablement renforcés. Les réseaux conservent le pouvoir d'initiative en matière de tarifs, mais le ministre acquiert celui de provoquer dans une large mesure l'abaissement de ceux-ci. D'un autre côté, les pouvoirs généraux d'intervention du ministre sont désormais nantis d'une sanction.

LIGNES NOUVELLES. — RETRAITES DES AGENTS

L'organisation administrative comporte aussi des prévisions en vue des lignes nouvelles. La convention procure à l'Etat deux sortes d'avantages nouveaux. En premier lieu, les réseaux, sauf, celui de l'Est, avaient construit tous les kilomètres de lignes nouvelles. En second lieu, les réseaux ont accepté de supporter le cinquième de la dépense de construction des lignes attribuées à chacun d'eux, les quatre autres cinquièmes demeurant à la charge de l'Etat, ce qui impose aux réseaux une participation plus importante que celle qui résultait pour eux des Conventions de 1883.

Enfin, il convient de remarquer l'amélioration prévue par l'art. 13 du projet de loi en ce qui concerne les retraites des agents ; ce texte est ainsi conçu : « Les grands réseaux des chemins de fer d'intérêt général présenteront dans un délai de trois mois à dater de la promulgation, de la présente loi, à l'homologation du ministre des Travaux publics, des dispositions additionnelles à leurs règlements de retraites. Ces dispositions devront être telles qu'à égalité de pension et d'emploi, les agents d'un même réseau retraités avant le 1^{er} janvier 1919 avec pension à jouissance immédiate reçoivent des majorations égales. Les dites dispositions devront accorder aux agents retraités postérieurement au 1^{er} janvier 1919 avec pension à jouissance immédiate et avant d'avoir pu bénéficier pendant six années des échelles de traitement actuellement en

vigueur, des compléments de pensions destinés à assurer la transition entre les pensions calculées sur la base des traitements anciens et majorés dans les conditions indiquées à l'alinéa précédent, d'une part, et les pensions calculées sur la base des nouveaux traitements, d'autre part. »

SECTION II

L'Organisation Financière

L'organisation financière présente deux aspects : la liquidation du passé, l'établissement du régime futur.

Nous allons les envisager l'un et l'autre.

LIQUIDATION DU PASSÉ

Le passé se résume dans les propositions suivantes :

Aucun des réseaux n'a d'obligation vis-à-vis d'un autre, mais tous les réseaux ont vis-à-vis de l'Etat une dette plus ou moins forte. De son côté, l'Etat a, vis-à-vis des Compagnies, certaines dettes litigieuses qu'il faut liquider (1).

Considérons d'abord les dettes des Compagnies à l'égard de l'Etat. Pour chacune d'elles, la dette se compose de deux parties : la dette d'avant guerre résultant des avances de garantie provenant des conventions de 1883, et la dette contractée pendant la guerre.

(1) Avis au nom de la Commission des finances, par MM. Maunoury et Dutreil. Ch. dép. 1920, an. n° 1497 et 1498, p. 187.

L'exposé des motifs du projet gouvernemental donne le montant de ce que devaient au 31 décembre 1913 trois de nos réseaux, les deux autres, le Nord et le P.-L.-M., ne devant rien à cette date.

Dette de l'Est.....	Fr.	259.676.67
Dette de l'Orléans.....		280.173.667.45
Dette du Midi		336.910.463.89
Total		617.343.808.01

La dette de l'Est a été remboursée en mars 1914. D'autre part, si l'on défalque des nombres indiqués par le projet gouvernemental, les ristournes provisoires résultant de l'avenant au traité Gotelle (1), on obtient approximativement les chiffres suivants en ce qui concerne la dette d'avant guerre, en observant d'ailleurs que le gouvernement français doit et les sommes qui sont portées à son compte et les sommes dues par le gouvernement américain puisqu'il les a prises en charge :

Orléans	Fr.	152.924.867.45
Midi		293.270.463.89
Total		446.195.331.34

Quant à la dette de guerre, elle se compose de deux parties :

1° Les dettes de garantie contractées pendant la guerre

(1) Maunoury et Dutreil, op. cit., p. 105.

envers l'Etat par les cinq réseaux ; 2° Les dettes contractées durant la même période, par le Nord et le P.-L.-M., non plus envers l'Etat au titre de la garantie, mais par voie d'emprunts ordinaires pour couvrir leurs déficits. Si l'on modifie les calculs du projet du gouvernement, en tenant compte des versements importants faits aux réseaux en exécution de l'avenant au traité Cotelles, on parvient à chiffrer les dettes de garantie de la période de guerre de la manière suivante :

Pour l'Est	Fr. 167.180.530.52
Pour l'Orléans	273.036.883.02
Pour le Midi.....	179.347.728.42
Total	619.565.141.97

En ce qui concerne les dettes particulières du Nord et du P.-L.-M., on arrive aux sommes suivantes :

Pour le Nord.....	Fr. 765.461.486.10
Pour le P.-L.-M.....	490.225.811.46
Total	1.255.687.297.56

En définitive, sous réserve de l'indécision qui subsiste sur le montant exact des ristournes prévues par l'avenant du traité Cotelles, et, notamment des 300 millions environ

restant dûs par les gouvernements alliés, le montant global des pertes de guerre des réseaux s'élève à : (1)

Dettes de garantie.....	Fr. 619.565.141.97
Compte d'établissement.....	1.255.687.297.56
Total	1.875.252.439.53

Pour la seconde partie de leur dette, c'est-à-dire pour leurs pertes de guerre, les Compagnies ont présenté une revendication qui peut ainsi se formuler : Ayant été dépossédés par l'Etat pendant la guerre, les réseaux concédés sont devenus, pendant toute cette durée, des réseaux d'Etat. Or, quel sort a été fait à la dette contractée au cours de la même période par le réseau d'Etat proprement dit. Elle est restée entièrement au compte de l'Etat. Il doit en être de même des dettes des réseaux concédés et dépossédés. Les pertes éprouvées par les réseaux rentrent par leur nature, dans la catégorie des dommages de guerre sur lesquels il ne devait être statué que plus tard, par la loi du 17 avril 1919.

Le 27 mars 1918, le ministre des Travaux publics soutenait à la Chambre que la guerre ne créait aux réseaux aucun droit à indemnité. « L'Etat, disait-il, ne peut être responsable des conséquences de la guerre. C'est un cas de force majeure, et par cela même, nous n'avons pas à garantir aux Compagnies, ni directement ni indirecte-

(1) Tous ces chiffres sont empruntés à MM. Maunoury et Dutreil. Avis précité, p. 187 et suiv.

ment, leurs recettes normales du temps de paix. » Ces paroles étaient la reproduction d'un passage du traité Cotellet de 1898.

Mais à la fin de 1919, il ne fut plus possible de prétendre que les réseaux n'avaient pas droit à indemnité pour le préjudice à eux causé par la guerre.

Il s'était en effet produit deux faits nouveaux : 1° L'avenant du 12 juin 1919 au traité Cotellet qui reconnaît que l'Etat devait payer ses transports, non pas au prix convenu, mais au prix de revient ; 2° La loi du 17 avril 1919 qui pose le principe du droit à indemnité pour dommage de guerre et dont l'article 3 dit expressément : « Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles les concessionnaires des voies de communication d'intérêt général seront admis au bénéfice de la présente loi. »

C'est en vue de régler les détails d'application de ce droit à indemnité, dont le principe avait été reconnu par la loi de 1919, que la convention du 17 mai 1920 fut établie, ce fut une œuvre de liquidation du passé.

L'article 19 de cette convention était ainsi conçu : « Les dettes de garantie des exercices antérieurs à 1914 seront arrêtées à la date du 31 décembre 1913 ; elles cesseront à partir de cette date ; elles ne seront exigibles qu'en fin de concession ou en cas de rachat. L'Etat fait remise aux Compagnies des dettes contractées par elles au titre de la garantie d'intérêts pour les années 1914 et suivantes, jusqu'à la mise en vigueur du nouveau régime. Il remboursera aux Compagnies du Nord et du P.-L.-M. les sommes portées ou à porter au compte d'établissement de ces deux

réseaux, par application de l'article 20 de la loi du 26 décembre 1914, non converties par des versements ou des remboursements. »

La prise en charge par l'Etat des dettes de guerre des Compagnies est un cadeau justifié. En Angleterre et aux Etats-Unis où cependant l'industrie des chemins de fer est libre, où l'Etat n'avait passé avec les Compagnies aucun contrat, où les réseaux n'ont pas eu à souffrir de l'invasion, les gouvernements ont indemnisé les réseaux en leur garantissant un résultat égal au résultat de 1913 pour la Grande-Bretagne, à la moyenne des trois exercices qui ont précédé l'entrée en guerre, pour l'Amérique (1). Chez nous, en 1870, la Compagnie de l'Est a été indemnisée de ses pertes par des sommes à elle versées et par l'extension de sa concession. Au surplus, l'argument invoqué par les réseaux concédés a une valeur qui semble péremptoire. L'Etat les ayant transformés au cours de la guerre en réseau d'Etat, doit les traiter comme tels et prendre à sa charge leurs déficits.

Quant aux dettes antérieures à la guerre, résultant des conventions passées entre l'Etat et les Compagnies, il ne pouvait être question d'en faire remise à celles-ci. La Convention du 17 mai 1920 décide donc qu'elles seront liquidées à la date du 31 décembre 1913 et portées au débit de chaque Compagnie. Toutefois le texte ajoute qu'elles cesseront de porter intérêt à partir de cette date

(1) Maunoury et Dutreil. Avis précité, chap. premier, section 40.

et qu'elles ne seront exigibles qu'en fin de concession ou en cas de rachat. »

Est-ce là un véritable don qu'on fait aux réseaux ? Nullement. En 1883, l'Etat pour décider les Compagnies à exploiter un troisième réseau, leur accorde un régime qui forme un tout complet et qui comporte quatre phrases : dans la première, elles devaient s'endetter, dans la seconde se libérer ; dans la troisième augmenter leur dividende, dans la quatrième partager au-dessus d'un certain maximum leurs bénéfices avec l'Etat.

Les réseaux ont accepté cet ensemble de stipulations, et, en conséquence, consenti à payer des intérêts sur les dettes contractées par eux au cours de la première phase. Il n'est pas douteux qu'ils auraient refusé un contrat qui n'aurait prévu que la première phase et dans lequel l'Etat leur aurait dit :

« Vous allez contracter des dettes à mon égard, vous m'en payerez les intérêts, jusqu'à la fin de votre existence, mais vous ne pourrez pas vous libérer avant votre mort, et jamais vous n'augmenterez votre dividende, quoi qu'il arrive. » Or, c'est précisément cela qu'on leur imposerait si on ne les déchargeait pas des intérêts de leurs dettes de garantie (1). En effet, ainsi que nous le verrons la convention nouvelle les oblige à verser dans un caisse commune tous les bénéfices qui dépasseront la somme nécessaire au service des charges et au paiement du revenu garanti.

(1) Maunoury et Dutreil, op. cit., p. 196.

En acceptant ce régime, les Compagnies consentent le double sacrifice 1° de rester jusqu'à leur mort débitrices de leurs dettes d'avant guerre, sans pouvoir les éteindre avant cette date fatale, sans pouvoir même en diminuer aucunement l'importance ; 2° de renoncer, quoi qu'il arrive, à toute augmentation de dividende. Mais les Compagnies ne peuvent raisonnablement pas accepter que ces dettes d'avant guerre, dont elles n'ont pas la faculté de se libérer, même partiellement, s'accroissent automatiquement chaque année de leurs intérêts, de telle sorte que dans 25 ans, elles devront le double de ce qu'elles doivent aujourd'hui. Il est donc de toute justice de leur remettre les intérêts d'une dette qu'on leur interdit de rembourser.

L'Etat fait donc abandon, par la Convention du 17 mai 1920, d'une somme annuelle de 19 millions, représentative des intérêts, dont il s'agit. On peut douter que les Compagnies soient les véritables bénéficiaires de cette remise. Les dettes de garantie font partie des emprunts de toute nature contractés par les réseaux. Les charges, c'est-à-dire les 19 millions en question, seraient payées sur les recettes d'exploitation versées par les usagers, ou, en cas d'insuffisance des recettes, par le fonds commun, lequel est alimenté par les mêmes usagers. Ce sont donc les usagers qui apparaissent, en dernière analyse, comme les bénéficiaires de la remise par l'Etat des intérêts de la dette d'avant guerre.

Les réseaux sont aussi créanciers de l'Allemagne pour le préjudice qu'ils en ont subi. Mais ils ne peuvent être indemnisés à la fois par la France et par l'Allemagne.

C'est pourquoi, à la condition que l'Etat leur renouvelle l'engagement de les remettre dans la situation antérieure au 2 août 1914, ils subrogent l'Etat dans tous leurs droits vis-à-vis de l'Allemagne.

Au surplus, l'article 26 décharge l'Etat de toutes les obligations quasi délictuelles qui pouvaient lui incomber et les Compagnies renoncent expressément à toutes réclamations et à toutes instances sur les questions litigieuses qui les séparent.

LE RÉGIME FUTUR

La partie vitale de la réforme est la coordination financière dont le fonds commun constitue l'organe central. La combinaison imaginée par la convention du 17 mai 1920 repose tout entière sur l'idée de solidarité financière, combinée avec l'équilibre automatique des recettes et des dépenses.

Etant donné qu'on cherche à réaliser une exploitation unifiée des réseaux, pour tout ce qui concerne les questions d'intérêt commun, il faut que l'organisation financière repose sur la solidarité des réseaux. On ne pouvait donner au ministre le pouvoir de diminuer au besoin leurs recettes et d'aggraver leurs charges, si on ne leur offrait pas des garanties les mettant à l'abri des conséquences financières, onéreuses pour eux, résultant de la nouvelle organisation administrative.

Or ces garanties sont au nombre de deux : le fonds commun et l'équilibre des recettes et des charges.

Le fonds commun est l'objet des articles 13 et suivants de la convention. Aux termes de l'article 13, il sera institué un fonds commun « destiné à réaliser la solidarité financière des grands réseaux ; à pourvoir à l'équilibre de leurs recettes, dépenses et charges, et à leur faire, le cas échéant, en cours d'exercice, les avances nécessaires au fonctionnement de leur trésorerie. Ce fonds commun fera l'objet d'un compte spécial ouvert dans les écritures du trésor public. Il sera alimenté par l'excédent des recettes des réseaux. »

En vertu de cette disposition, l'autonomie financière des réseaux disparaîtra en même temps que leur autonomie administrative. Mais chaque réseau conservera sur ses recettes les sommes nécessaires à ses propres charges, telles qu'elles sont déterminées par l'art. 15. Ce sont : ses dépenses d'exploitation, les charges effectives de son capital (intérêt, amortissement des actions et des obligations) ; les insuffisances de ses participations financières et des exploitations, annexes, etc. ; le dividende des actions, la prime de gestion prévue à l'art. 14.

Le réseau de l'Est est mis sur le même pied que les Compagnies, il aurait à rémunérer un capital actions indépendamment du capital actions de l'ancienne Compagnie de l'Ouest.

L'excédent des recettes, s'il existe, sera versé au fonds commun. Inversement, si les recettes d'un réseau ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prélèvements énumérés par l'article 15, la différence sera versée au réseau par le fonds commun.

Ce n'est pas tout. Le fonds commun ayant pour but de verser aux réseaux qui en aurait besoin les sommes nécessaires à leur fonctionnement, si l'on veut éviter le déficit des réseaux, il importe que le fonds commun soit lui-même en équilibre. Cet équilibre est basé sur les tarifs et le Conseil supérieur des Chemins de fer est chargé de veiller à son maintien.

« Si l'excédent du fonds commun est insuffisant, dit l'article 13 du projet adopté par la Chambre, les tarifs seront majorés dans les conditions indiquées à l'article 17. En ce cas de besoin des avances seront faites au fonds commun par le Trésor public. Toutefois, si le ministre des Travaux publics leur en fait la demande, les réseaux émettront des obligations pour couvrir tout ou partie des avances à faire au fonds commun, l'Etat assurant l'intérêt, l'amortissement et les frais réels du service de ces titres jusqu'à la date où il en opérera le remboursement. »

L'article 17 est ainsi conçu : « Dans les trois mois qui suivront la mise en vigueur du nouveau régime, les tarifs *pourront*, s'il y a lieu, être révisés par décision ministérielle, même au delà des maxima prévus par les cahiers des charges, dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre des recettes, d'une part, des dépenses (non compris les parts des primes revenant aux Compagnies et à l'Administration des Chemins de fer de l'Etat) et des charges d'autre part.

« Ultérieurement, lorsque les versements du fonds commun dépasseront ses encaissements, le Conseil supérieur des Chemins de fer proposera au ministre des Travaux

publics de décider, dans les mêmes conditions, les augmentations de tarifs nécessaires pour : 1° Rétablir l'égalité entre les versements et les encaissements annuels du fonds commun ;

2° Combler le déficit antérieur de telle sorte qu'au bout d'une période maximum de deux années, le fonds commun ait remboursé au Trésor public toutes ses avances. »

Tout le mécanisme du fonds commun est contenu dans les deux articles précédents.

Le système qu'ils consacrent n'a pas été sans donner lieu à des discussions à la Chambre. Certains orateurs auraient voulu que l'équilibre des réseaux fut assuré, non par les tarifs, mais par le budget. Cette thèse ne pouvait être accueillie. La guerre a montré les inconvénients de l'exploitation à perte des réseaux. Il n'est pas douteux que le chemin de fer est un service public au point de vue des besoins qu'il doit satisfaire ; mais, au point de vue financier et technique, il doit être géré industriellement. Comme toute industrie, il doit équilibrer ses charges et ses recettes. Autrement on aboutit soit à la faillite des réseaux, soit au pillage du budget, soit aux deux, et, en définitive, à la ruine des réseaux. Au surplus, il est beaucoup plus juste de faire payer l'usager en proportion de l'usage qu'il fait du chemin de fer, que de le faire payer arbitrairement par l'impôt, en vue d'assurer l'équilibre des chemins de fer.

Comment le principe de la solidarité financière jouera-t-il pratiquement ? Les tarifs seront établis en fonction

des besoins de l'ensemble des réseaux, comme s'il n'y en avait pas plus qu'un seul.

Ces tarifs uniformes dépasseront les besoins des réseaux riches, au contraire ils seront inférieurs aux besoins des réseaux pauvres. Les premiers verseront leurs excédents de recettes au fonds commun et les seconds y trouveront de quoi faire face à leurs charges. Le problème sera de faire en sorte que les sommes reversées s'équilibrent avec les sommes empruntées au fonds commun.

Mais la nécessité de cet équilibre a pour conséquence la majoration des tarifs. Aujourd'hui il faut une loi pour que les tarifs puissent dépasser les maxima fixés sur les cahiers des charges des concessions. Or, l'approbation préalable du Parlement perd une grande partie de sa raison d'être dans le nouveau régime financier des chemins de fer. Dans le régime actuel, cette approbation tend à éviter une majoration excessive et une augmentation des dividendes des Compagnies au détriment du pays. Mais, dans le régime projeté les dividendes sont fixés à un chiffre invariable, ils ne peuvent croître ; et les relèvements des tarifs au-delà des maxima des cahiers des charges, s'ils sont reconnus nécessaires, n'auront pour but et pour effet que d'assurer le paiement de ces dividendes fixés et de la prime revenant au réseau et au personnel. Du reste le Parlement ne perdra pas son droit de contrôle, puisque le ministre qui aura décidé une majoration des tarifs, sera responsable devant lui.

Il convient d'ajouter que la Convention prévoit deux dérogations à la règle d'après laquelle les tarifs doivent

assurer l'équilibre du fonds commun. En premier lieu, si le fonds commun n'est pas, à un moment donné, en état de faire face aux appels d'un ou plusieurs réseaux, des avances lui seront consenties par le Trésor. En second lieu, il a été décidé, à titre transitoire, d'accord avec les réseaux que le relèvement des tarifs ne sera pas obligatoire, mais simplement facultatif, dès le début du nouveau régime.

Enfin l'article 18 règle le sort des excédents du fonds commun. On remboursera d'abord les avances faites par le Trésor (ou par les Compagnies au compte du Trésor). Ensuite on constituera une réserve dont le maximum sera fixé par le ministre des Travaux publics, sur la proposition du Conseil supérieur, après l'avis du ministre des Finances. Lorsque, au 31 décembre d'une année, l'excédent des encaissements du fonds commun dépassera le maximum de la réserve, le surplus appartiendra à l'Etat. C'est seulement lorsque le fonds commun aura versé des excédents au Trésor public que les tarifs pourront être abaissés. D'autre part, l'article 13 dispose que lorsque tous les réseaux auront fait retour à l'Etat, la solde du fonds commun appartiendra à celui-ci.

Ainsi, grâce au fonds commun et à la réalisation par les tarifs de l'équilibre financier des réseaux, se trouve organisée pratiquement la solidarité financière de ces derniers.

Mais cette organisation comportait un danger : l'indolence des réseaux dans leur exploitation. Il est de l'intérêt général que le trafic se développe, que l'exploitation

soit aussi économique que possible tout en étant maintenue au niveau des besoins. Comment éviter une régie intéressée ? On pouvait songer à faire varier les dividendes, après les résultats de chaque exercice. Mais le système se heurtait à deux objections. Un exercice peut se clôturer d'une manière satisfaisante sans que le trafic se développe. D'autre part, on ne pouvait pas obtenir des Compagnies dont la garantie d'intérêts est assurée pour longtemps ou jusqu'à la fin de la concession, qu'elles renoncent à ce privilège. Or, il fallait mettre tous les réseaux sur le même plan. Aussi s'est-on arrêté à la combinaison qui consiste à ajouter aux dividendes actuels une prime de gestion.

Le 3 décembre 1920, la Commission des finances de la Chambre émettait un avis favorable à la ratification de la Convention du 17 mai 1920 « sous cette réserve que le ministre des Travaux publics poursuivra d'urgence avec les Compagnies des pourparlers en vue de rectifier le système de la prime de telle sorte que chaque réseau ne puisse bénéficier de la prime que dans la proportion où il aura, par son effort et celui de son personnel, réduit son déficit de l'« année précédente » (1).

En conséquence le ministre des Travaux publics a arrêté avec les Compagnies le texte de l'article 14 dont l'économie est la suivante :

Pour tenir compte du développement du trafic, la

(1) Avis supplémentaire présenté au nom de la Commission des finances par MM. Maunoury et Dutreil. Ch. 1920, an. 1752.

prime est calculée comme il suit. Il sera perçu Fr. 0,80 par tonne de petite vitesse et de grande vitesse taxée et chargée par le réseau ; 0 fr. 60 seulement pour les tonnes taxées et chargées par le public ou remises par un réseau voisin ; enfin Fr. 0,006 par unité de trafic (tonnes kilom. P.V. et G.V. et voyageurs-kilom.). Toutefois, les éléments de la prime ne seront pas perçus sur toutes les unités de trafic, mais seulement sur celles qui dépasseront certains minima fixés par l'art. 14 de la convention. Ces minima correspondent au nombre de tonnes chargées en 1920 pour les réseaux non dévastés. Les nombres varient et sont inférieurs jusqu'en 1931, pour les réseaux du Nord et de l'Est, à ceux de 1920. On n'a pas voulu que ces réseaux fussent plus mal traités à cause de l'effort de reconstitution qu'ils ont fait en 1919 et en 1920.

Du reste, la prime au développement du trafic se transforme en prime à l'économie grâce au jeu du coefficient d'exploitation, c'est-à-dire au rapport des dépenses aux recettes d'exploitation. Le montant de la prime correspondant aux unités de trafic est majoré si le coefficient d'exploitation est inférieur à 100 %, de 1 % si le coefficient d'exploitation oscille entre 90 et 99 %, de 2 % s'il varie entre 75 et 89 %, de 3 % au-dessous de 75 0/0. Quand le coefficient d'exploitation dépasse 100 0/0, la gestion est considérée comme médiocre, à 125 %, elle est regardée comme mauvaise, aussi, lorsque le coefficient d'exploitation dépassera 100 % la prime sera réduite de 4 % par centième au-dessus de l'unité de façon à tomber à zéro à 125 %. Au surplus, lorsque par suite d'un accroissement

des dépenses d'exploitation, le déficit d'un exercice sera supérieur à celui de l'exercice précédent, la prime subira une réduction supplémentaire calculée comme il est prévu au même article 14.

D'autre part, la prime se dédouble. Un tiers seulement est attribué aux actionnaires ; les deux autres tiers le sont au personnel. La réduction et la suppression de la prime ne s'appliquent pas à la portion revenant au personnel. Celui-ci bénéficiera de la majoration lorsque le coefficient d'exploitation sera inférieur à 100 %, mais il ne sera pas atteint quand le coefficient dépassera 100 %. Un décret en Conseil d'Etat déterminera les bases de la répartition de la part de prime revenant au personnel.

Enfin, aux termes de l'article 16, les dépenses à la charge de l'Etat ou des réseaux pour la construction des lignes nouvelles ainsi que pour l'exécution des travaux complémentaires, l'augmentation et le renouvellement du matériel, l'outillage de la voie et des ateliers, etc., seront couvertes au moyen d'obligations nouvelles dont la période d'amortissement ne sera pas supérieure à 60 ans. Les obligations comporteront des tranches successives, comprenant chacune une période de 20 ans. Pour chaque tranche la durée d'amortissement sera échelonnée entre soixante ans pour les obligations émises dans la première année, et quarante ans pour celles émises dans la vingtième. Ces obligations seront émises par chacun des réseaux pour ses besoins propres, après approbation du ministre des Finances. Pendant la durée de la concession du réseau, les charges de ces obligations nouvelles seront

assurées* par les prélèvements prévus à l'article 15 et en cas d'insuffisance, par le fonds commun. A l'expiration de la concession, ces charges seront supportées par l'Etat.

Les dispositions financières prévoient aussi les conditions du rachat. Lorsque les réseaux de deux des Compagnies contractantes auraient fait retour à l'Etat, soit après rachat, soit après l'expiration de leur concession, chacune des autres Compagnies aura le droit, dans un délai de trois mois après la disparition de la deuxième Compagnie, de demander et d'obtenir son rachat aux conditions fixées par la convention (article 20). L'article 21 détermine les conditions du rachat ; il fixe notamment le prix de reprise du matériel acquis pendant la guerre avec le concours financier de l'Etat et le sort du matériel provenant des stocks américains, ainsi que les prix de reprise des approvisionnements et autres objets mobiliers.

Dans la convention signée primitivement par les Compagnies, celles-ci étaient pratiquement mises à l'abri du rachat jusqu'en 1928. Depuis lors, les Compagnies ont consenti, en cas de rachat antérieur à cette date :

1° A ce que les objets mobiliers existants ou en cours d'exécution au 1^{er} janvier 1914 leur soient payés d'après leur valeur d'inventaire réduite de 25 % ;

2° A ce que leur dette de garantie, antérieure à la guerre, porte intérêt depuis le 1^{er} janvier 1921.

Ainsi le rachat, devenu très peu onéreux pour le Trésor, est une menace permanente pour les Compagnies.

CHAPITRE IV

Appréciation du Projet

L'examen critique du projet de convention doit être fait en se plaçant à un double point de vue.

D'abord il convient de l'apprécier dans son principe. Puis il y a lieu d'examiner les critiques d'ordre spécial auxquelles il a donné lieu.

LE PRINCIPE

Les mérites respectifs des différents systèmes d'organisation et d'exploitation des Chemins de fer n'ont pas cessé, depuis l'origine de ceux-ci, de soulever de vives polémiques (1).

Si l'on tombe d'accord aujourd'hui sur la nécessité d'ériger en monopole le service des transports par voie ferrée, les divergences d'opinion éclatent lorsqu'il s'agit

(1) Voir Picard : *Les Chemins de fer français* (étude historique sur la constitution du réseau), débats parlementaires, actes législatifs.

de déterminer le titulaire de ce monopole. Deux grandes conceptions s'affrontent : celle de l'étatisation, celle de la concession à l'industrie privée.

Cette question ne doit pas être tranchée en principe et d'un point de vue purement doctrinal. La solution peut dépendre de plusieurs éléments : l'époque considérée, le pays.

En tant qu'industrie, l'industrie ferroviaire devrait être laissée à l'initiative privée. Mais elle présente un autre aspect et, en raison de son importance stratégique et de son influence sur le développement économique du pays, elle peut être classée dans les services publics dont la gestion doit être confiée à l'Etat. A quel régime convient-il de donner la préférence ? Régie d'Etat ou industrie privée ?

Si nous jetons un regard sur les pays étrangers, nous voyons que l'un et l'autre systèmes, y sont pratiqués. En Angleterre et aux Etats-Unis, les chemins de fer constituent une industrie entièrement libre. Le régime anglo-saxon est caractérisé par la libre concurrence. Sa conséquence est le caractère privé du service, soit dans son établissement, soit dans son fonctionnement (1). En Allemagne et en Suisse, au contraire, les chemins de fer sont gérés par l'Etat. La comparaison des résultats anglais et des résultats allemands ne permet pas de juger quel est le régime préférable, car le milieu expérimental est différent. Même poursuivie sur un champ commun d'expé-

(1) Kauffmann : *La politique française en matière de chemins de fer*, traduit par Hamon, Paris 1900, p. 884 et 903.

rience, la comparaison des deux méthodes ne suffit pas à trancher le problème. En Angleterre et aux Etats-Unis, après une longue période de liberté, l'Etat a pris possession des Chemins de fer pour la durée de la guerre. En France, un réseau est exploité par l'Etat, en concurrence avec cinq réseaux privés. Cependant la comparaison n'autorise pas une conclusion certaine.

« Sans doute, disaient MM. Maunoury et Dutreil (1), l'exploitation libre a été rémunératrice; chez nos amis anglais et américains, tandis que la régie directe y a été nettement déficitaire; mais la première était conduite par un personnel dirigeant qui s'était longuement préparé à sa tâche, qui s'était spécialisé dans l'industrie ferroviaire, qui en connaissait tous les détails et tous les secrets, tandis que la seconde fut assurée par des fonctionnaires inexpérimentés en cette matière et qu'on a brusquement jetés dans une industrie qui leur était inconnue et où rien ne s'improvise. Sans doute, en France, les résultats financiers obtenus par le réseau d'Etat ne sont-ils pas très brillants, si on les compare à ceux que produisait le Nord au P.-L.-M., mais, d'une part, ils n'exploitent pas la même région, ce qui est important à constater, et, d'autre part, il serait injuste d'oublier que l'Etat a été contraint de prendre la gestion des lignes qui, lorsqu'elles appartenaient à des Compagnies privées, les conduisaient à la ruine. »

En définitive, l'expérience ne permet ni de condamner

(1) Avis précité, p. 352.

absolument, ni d'admettre en tous temps et en tous lieux la régie des Chemins de fer par l'Etat. Aussi bien personne ne l'a-t-il proposé et tout le monde s'accorde-t-il à la considérer comme indésirable en France à l'heure actuelle.

Nous ne reviendrons pas sur les autres solutions proposées ; nous les avons précédemment examinées et critiquées. A la régie intéressée de M. Charlot, à l'affermage de M. Loucheur, à la nationalisation industrialisée de M. Blum, nous préférons le système de l'unification et de la solidarité administrative et financière des réseaux admis par le projet du gouvernement.

Tout en laissant la voie libre pour les solutions plus étatistes dont l'évolution pourrait montrer l'opportunité, ce projet maintient avec sagesse le système de la concession qui a fait ses preuves. Les réseaux actuels sont maintenus avec leur organisation intérieure. Mais le régime de la concession se trouve grandement perfectionné, et la collaboration de la puissance publique et des initiatives privée devient singulièrement plus forte et plus féconde.

Ayant ainsi envisagé le projet gouvernemental dans son principe même, nous devons maintenant examiner les principales critiques d'ordre spécial qui lui ont été adressées.

CRITIQUES SPÉCIALES

L'organisation administrative ne nous retiendra pas longtemps. La dualité de conseils ne saurait être critiquée que si l'on perdait de vue l'essence même du régime

nouveau. Le Conseil supérieur, sorte de Parlement des Chemins de fer, arrêtera les grandes lignes de la politique ferroviaire ; en son sein se discuteront les intérêts majeurs du pays en matière de transports. Le Comité de Direction sera un organe de gestion, ayant pour mission de réaliser les programmes fixés par le Conseil supérieur.

Faut-il regretter l'absence de représentation du personnel dans le Comité de Direction ? Nous ne le pensons pas. Le personnel est fortement représenté au Conseil supérieur. Son statut, récemment promulgué, organise sa représentation à trois degrés auprès des chefs de services régionaux, auprès du chef du service central, auprès du directeur du réseau. Il ne serait pas opportun qu'il fut en outre représenté au Comité de Direction qui, constituant une émanation des Conseils d'administration des réseaux, ayant à prendre des décisions obligatoires pour chacun d'eux, ne doit logiquement comprendre que des représentants des actionnaires.

En ce qui concerne l'organisation financière, le régime projeté n'a pas manqué de critiques. Celles-ci se sont adressées surtout :

- 1° Au système même du fonds commun ;
- 2° A la prime et, spécialement, à l'organisation de la prime au personnel ;
- 3° A la condition faite au Nord et au P.-L.-M.

L'objection adressée au système du fonds commun, considéré en lui-même, consiste à dire qu'il n'est pas juste de forcer les usagers de certains réseaux à supporter des tarifs dépassant les besoins de ces réseaux. Le principe de la

solidarité financière est ainsi directement mis en cause. Etant donné qu'il a des réseaux riches (les réseaux industriels) et des réseaux pauvres (surtout les réseaux agricoles) deux conceptions sont possibles : ou d'établir entre eux comme le fait la convention projetée, une solidarité administrative et financière, et, par suite, l'unification de l'exploitation et l'uniformité des tarifs, ou renoncer à cette double solidarité et, en conséquence, établir sur chaque réseau une tarification adaptée à ses besoins, mais renoncer aussi à l'unification de l'exploitation. Or, il ne faut pas en douter, ce sont les réseaux agricoles et l'agriculture, qui auraient le plus à pâtir de l'autonomie financière.

Les transports agricoles seraient grevés de tarifs majorés, alors que les transports de l'industrie verraient leurs tarifs se réduire. Le résultat suffit à écarter l'objection dont il s'agit. Cette objection est, du reste, très superficielle. En réalité l'usager des réseaux du Nord, de l'Est et du P.-L.-M., a payé, sous forme d'impôt, la garantie d'intérêt du Midi et du P. O., et le déficit du réseau de l'Etat, et cet usager n'a pas eu les avantages qui lui sont offerts par la convention projetée. En somme le principe de la solidarité financière des réseaux et de l'égalité devant les tarifs ne saurait pas plus être mis en doute, dans un pays démocratique, que le principe de l'égalité devant l'impôt.

En second lieu on a critiqué la prime.

Le superdividende est-il un inutile cadeau aux Compagnies ?

Nullement. Un dividende minimum étant garanti, les Compagnies ayant renoncé à un accroissement du dividende, on ne peut éviter une exploitation des Chemins de fer en régie intéressée qu'en accordant une prime de bonne gestion aux Compagnies. La prime se justifie-t-elle également en cas de gestion déficitaire ? Cette question doit être posée dans ses termes exacts. Le système du fonds commun ne conduirait les réseaux au déficit que si les tarifs étaient établis en conformité des besoins du réseau le plus pauvre. Le but de la tarification sera que les sommes versées au fonds commun par certains réseaux s'équilibrent avec les sommes que celui-ci remettra aux autres réseaux ; avec une tarification bien établie, il y aura donc des réseaux riches qui rempliront la caisse et des réseaux pauvres qui y puiseront. Le fait qu'un aura des excédents de recettes à verser au fonds commun pas plus que le fait qu'un réseau sera en déficit et empruntera à ce fonds, ne sera, en soi, une preuve de bonne ou de mauvaise gestion. Le déficit par lui-même n'est pas un indice de mauvaise gestion, il le sera beaucoup moins encore dans le nouveau régime. Le coefficient d'exploitation n'en est pas, lui non plus, un indice parfait, mais il est le meilleur que l'on puisse prendre et c'est à lui que le gouvernement, approuvé par le Parlement, s'est arrêté, en y ajoutant le nombre des unités de trafic. Ces deux éléments réunis fourniront un bon critérium de la gestion des réseaux. Un réseau mal géré ne touchera pas de prime, et celle-ci variera avec la qualité de la gestion des réseaux.

C'est surtout, nous l'avons dit, contre l'organisation de la prime au personnel qu'on a élevé des critiques.

Plusieurs systèmes ont été proposés relativement aux conditions d'attribution de la prime. Son montant doit-il être remis à chaque agent individuellement au moment du règlement de l'exercice. Doit-il être versé à la collectivité du personnel constitué en Société ? En ce dernier cas, doit-on régler dès maintenant l'usage qu'elle en devra faire ou lui faire confiance à ce sujet.

Normalement on aurait pu supposer que cette prime serait répartie entre tous les agents et versée à chacun proportionnellement à ses appointements ou à ses salaires. Mais socialistes et interventionnistes ont préconisé une sorte de paternalisme se traduisant par une prévoyance obligatoire. Ils trouvaient l'occasion d'appliquer la loi du 26 avril 1917 où l'on a introduit la conception de l'action de travail et institué la coopérative de main-d'œuvre. Un amendement de M. Charlot (1) ayant pour objet d'obliger les Compagnies à créer au profit du personnel des actions de travail jusqu'à 25 % du capital social et de faire entrer, par ce moyen ses représentants dans les Conseils d'administration, fut présenté à la Chambre lors de la discussion du projet. Cet amendement ne fut pas accepté par le gouvernement. Une transaction

(1) Amendement au projet de convention du 17 mai 1920, op. cit. 1920, n° 480 (voir l'exposé et la critique de cet amendement dans l'avis précité de MM. Maunoury et Dutreil, p. 310 et suiv.

eut lieu (1). Elle aboutit à la disposition suivante : la part de prime attribuée au personnel sera, dans les réseaux concédés, divisée par moitié, l'une devra être remise aux agents qui pourront en disposer, et en particulier la verser à une Caisse d'épargne gérée par eux, l'autre moitié étant obligatoirement attribuée à une Coopérative de main-d'œuvre, instituée pour chaque réseau, laquelle deviendra propriétaire de cette moitié de part et pourra l'employer à acheter des actions de ce réseau ou d'un autre réseau. Cette rédaction a été acceptée par le gouvernement, puis par la Chambre. Le système qu'elle consacrait n'allait pas sans difficultés. Les capitaux représentant les primes transformées en actions inaliénables ne constituaient-ils pas de véritables biens de main morte ? Or, en analysant les conditions suivant lesquelles les socialistes, partisans de la nationalisation des industries, entendent se servir de l'action de travail, il est permis de penser que celle-ci peut être, avec la coopérative de main-d'œuvre l'instrument destiné à réaliser leur programme. Les dispositions de l'amendement Charlot ont d'ailleurs été l'objet de protestations de la part de certains groupements importants d'agents. (L'Union Nationale de Défense professionnelle des Cheminots et l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français.)

(1) Voir sur les actions de travail et l'amendement Charlot, *l'Economiste français* du 25 décembre 1920, page 803.

Mais les dirigeants syndicalistes, au contraire, ont trouvés insuffisantes les dispositions relatives aux coopératives de main-d'œuvre et aux achats par elle d'actions des Sociétés concessionnaires. Il semble qu'à leurs yeux ces mesures ne leur permettent pas d'appliquer assez vite la conception de la gestion des entreprises par des Commissions d'agents.

A quiconque réfléchit à la facilité d'accaparement des actions il est permis de penser que la coopérative de main-d'œuvre deviendrait très rapidement la plus importante actionnaire des réseaux. En poursuivant sa politique d'achats, elle arriverait en quelques années à conquérir la majorité dans les Assemblées générales. Alors les dirigeants de la Coopérative de main-d'œuvre prendraient la direction de l'exploitation des réseaux.

Recherchant quelles pourraient être les conséquences économiques de ces faits, M. André Liesse (1) s'exprime ainsi : « La première serait qu'aucun contrôle d'exploitation conforme aux règles économiques, n'existerait désormais. Les capitaux de l'industrie des Chemins de fer, représentés aujourd'hui par des actionnaires intéressés à sa bonne marche, ne seraient plus que des biens de main-morte, une sorte de propriété collective, qui ne serait personnifiée par aucun propriétaire responsable, pour la défendre et la faire fructifier, pour lui faire remplir avec tous ses avantages sociaux sa fonction réelle. Sous ce régime, les appels au crédit, à l'aide des capitaux privés,

(1) *Economiste français*, 22 janvier 1921, p. 98.

serait impossibles. C'est alors à l'Etat que l'on demanderait des ressources. Sous le régime actuel, au contraire, ce ne sont pas seulement les actionnaires qui peuvent faire entendre leurs observations et leurs critiques dans les Assemblées générales, où leur influence s'exerce sur la direction des entreprises de Chemins de fer à forme de Sociétés anonymes, mais aussi ceux de situation plus modeste puisqu'ils peuvent vendre leurs actions et marquer ainsi par là leur opinion. La mobilité des valeurs mobilières, la facilité auxquelles se prêtent les transactions dont elles sont l'objet constituent une sorte de consultation permanente sur le marché des valeurs, où les possesseurs d'actions et même d'obligations peuvent apporter leurs suffrages et faire sentir, indirectement, il est vrai, mais avec efficacité très souvent, leur approbation ou leur désapprobation. C'est là un indice qui n'échappe pas à ceux que doit toucher cet avertissement. Si, au contraire, ces capitaux devenaient propriété collective, figés dans état de main morte, ce qui n'empêcherait pas qu'ils soient peu à peu détruits, comme tout élément que l'on ne reconstitue pas continuellement, ils perdraient toute vie économique, car toute vigilance pour en surveiller avec un soin intéressé la conservation et l'emploi serait supprimé. »

Le danger signalé par M. Liesse ne nous semble pas chimérique. Quoi qu'il en soit, nous devons ajouter que la Commission des Travaux publics du Sénat a apporté une modification à l'un des textes votés en cette matière par la Chambre. Elle a décidé que chaque agent qui quitte-

rait le réseau aurait le droit, soit de réclamer à sa coopérative le remboursement des parts de primes versées par lui, soit d'exiger une rente viagère ; ses héritiers, en cas de décès, conservant ses droits au remboursement, en principal et intérêts, de ses versements. En conséquence, la coopérative devra ouvrir un compte particulier, individuel, à chaque agent. Cette disposition tend à limiter la faculté d'achat des actions par la Coopérative.

Enfin, il y a lieu de mentionner les critiques élevées contre les conditions faites au Nord et au P.-L.-M. On a reproché à la convention de reconstituer, au profit de ces Compagnies, le bénéfice de la garantie d'intérêts qu'elles avaient perdu depuis l'exercice 1915, et à cela il est facile de répondre, avec M. Rabier (1) que, du moment qu'on voulait réaliser la solidarité des réseaux, il fallait les placer tous sous un régime uniforme ; que l'on ne pouvait songer à obtenir des Compagnies de l'Est, du Midi et du P. O. une renonciation à la garantie d'intérêts dont elles bénéficient, que le réseau de l'Etat la possède en quelque sorte automatiquement. Il n'y avait donc qu'un moyen de réaliser l'unité ; c'était de donner la garantie à tous les réseaux. « Au surplus, ajoute M. Rabier, il ne paraît pas douteux que, sans cet avantage, les Compagnies du Nord et du P.-L.-M. n'auraient pas accepté d'entrer dans une combinaison dont, vraisemblablement, avec la Compagnie de l'Est, elles feront les frais. Depuis son origine jusqu'en 1914, la Compagnie du Nord n'avait jamais

(1) Voir Rapport au Sénat précité, p. 626.

fait appel à la garantie de l'Etat. La Compagnie P.-L.-M. qui, elle, y avait fait appel, avait remboursé sa dette en 1897 ; la Compagnie de l'Est, de même en 1913. Les Compagnies abandonnent, nous l'avons déjà dit, la faculté d'augmenter leurs dividendes lorsque leur trafic se développera ; ce sont les Compagnies énumérées plus haut qui souffriraient le plus de ce sacrifice et qui, normalement, alimenteront le fonds commun. Et l'on aurait voulu refuser un avantage qui, s'il peut fortifier leur crédit, dans leur intérêt mais aussi dans l'intérêt de l'Etat, ne recevra probablement son effet que pendant peu de temps ! Au surplus, si l'on rachetait ces Compagnies, n'aboutirait-on pas indirectement mais réellement, à leur donner la garantie de leur dividende, jusqu'à la fin de leur concession ? On l'a bien vu pour la Compagnie de l'Ouest. »

CONCLUSIONS

Quelle est la formule susceptible de mettre nos réseaux à la hauteur des besoins d'aujourd'hui et de demain ?

L'étude que nous venons de faire permet une réponse. Le rachat serait, nous l'avons montré, une opération aléatoire et très onéreuse. Elle ne pourrait être sérieusement envisagée que comme une ressource suprême à défaut d'accord avec les Compagnies.

Cet accord, le projet du gouvernement nous l'apporte. Que vaut-il ?

Résumons, pour nous en rendre compte, les avantages de la convention projetée :

- 1° Pour les Compagnies ;
- 2° Pour l'Etat ;
- 3° Pour le personnel ;
- 4° Pour les actionnaires et les obligataires ;
- 5° Pour le public (1).

(1) Voir Rapport au Sénat précité, de M. Rabier, p. 101 et suiv.

Pour les Compagnies :

Les Compagnies n'obtiennent pas d'avantages dans l'ordre administratif, mais elles en obtiennent d'importants dans l'ordre financier. Ce sont : la remise des dettes de guerre et des intérêts de la dette d'avant guerre, le rétablissement de la garantie d'intérêts pour le Nord et le P.-L.-M. ; la prime de gestion ; la faculté d'émettre des obligations remboursables en 60 ans.

Pour l'Etat :

Désormais tous les réseaux seront administrés comme un réseau unique, non plus selon les vues de chaque réseau, mais d'après les directions du Conseil supérieur où les représentants de l'Etat, des usagers et du personnel seront en grande majorité (43 contre 18 représentants des Compagnies). Les Compagnies sacrifient donc, dans l'ordre administratif, une partie de leur indépendance. D'ailleurs les décisions prises à la majorité par le Comité de direction seront obligatoires pour tous réseaux. Les pouvoirs du ministre des Travaux publics sont considérablement élargis et fortifiés.

Les Compagnies perdent le droit de régler souverainement les conditions de rémunération, de travail, de retraites de leurs agents, en cas de conflit collectif avec eux.

Les Compagnies devront pratiquer une politique d'entente avec la voie d'eau.

Elles abandonnent au profit de l'Etat leurs réclamations au titre des dommages de guerre ainsi que toutes les réclamations et instances. Elles renoncent à la possibilité d'augmenter les dividendes et de rembourser leur dette avant la fin des concessions ainsi qu'au rachat sur la base du produit net. Elles perdent leurs disponibilités en fin de concession. Elles prennent à leur charge le cinquième de la dépense de construction des lignes nouvelles. Leur créance pour la reprise de leur matériel est considérablement réduite. Le rachat rendu très peu onéreux pour le Trésor, est pour les Compagnies une menace permanente. Les Compagnies consentent des avances au Trésor.

Pour le Personnel :

Le personnel voit sa situation consolidée et améliorée. Il sera représenté au Conseil supérieur, il pourra devenir actionnaire collectif des réseaux ; il pourra aussi en devenir actionnaire collectif des réseaux ; il pourra aussi en devenir actionnaire individuel. Des arbitres lui sont donnés pour trancher ses conflits avec les réseaux. Enfin le projet de loi qui approuve la convention améliore les retraites du personnel.

Pour les Actionnaires et Obligataires :

Les obligataires voient leur créance garantie non plus directement par l'Etat, mais par l'équilibre des recettes et

des charges des réseaux assuré d'une manière absolue par le fonds commun sous le contrôle du Conseil supérieur. Tous les actionnaires voient leur dividende garanti ; ils peuvent toucher une prime, en cas de bonne gestion, ils voient les Compagnies déchargées de toute dette de guerre. Mais, comme contre-partie de ces avantages ils renoncent à toute augmentation de dividende, aux disponibilités en fin de concession, et au bénéfice du remboursement du matériel à dire d'experts et du remboursement anticipé de la dette de garantie.

Pour le Public :

Le public bénéficiera certainement d'un meilleur service et des avantages de l'unification. Il sera assuré de voir les tarifs baisser dès que la situation du fonds commun le permettra, les grands intérêts du pays (commerce, industrie, agriculture) seront représentés au Conseil supérieur. Mais, comme contre-partie, le public sera garant de l'équilibre du fonds commun, puisque cet équilibre sera réalisé par les tarifs. Cependant il ne paiera pas, sous forme d'impôts, comme il le fait aujourd'hui, ce qu'il paiera sous forme de tarifs, et, en définitive, il paiera en proportion des services rendus.

Ce tableau invite à un jugement favorable sur l'œuvre projetée. Sans doute, elle n'est pas parfaite, mais, d'une part, elle paraît assez souple pour se plier à des progrès

ultérieurs et, d'autre part, elle réalise dès maintenant, dans toute la mesure du possible, à notre avis, la conciliation des divers intérêts en présence en la matière.

Vu :

Le Président de thèse,

TRUCHY.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
PREMIERE PARTIE. — Le Régime actuel des Chemins de fer	13
CHAPITRE I. — Historique.....	13
CHAPITRE II. — Le plan de Freycinet et les Con- ventions Raynal	19
CHAPITRE III. — Les Chemins de fer de l'Etat..	26
CHAPITRE IV. — Résultats du régime actuel.....	30
DEUXIEME PARTIE. — La réforme du régime des Chemins de fer.....	37
CHAPITRE I. — Nécessité de la réforme.....	37
CHAPITRE II. — Les diverses propositions de réforme.	41
CHAPITRE III. — Le projet du gouvernement....	56
CHAPITRE IV. — Appréciation du projet.....	89
CONCLUSION	103

